

PARECER N.º 30/AMT/2024

I – INTRODUÇÃO

1. A [confidencial] remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um parecer negativo por parte da relativamente a um pedido de autorização para exploração do serviço expresso “[confidencial] requerido pelo operador [confidencial] solicitando o entendimento desta Autoridade.
2. Refere a [confidencial] que:
 - Analisados os documentos instrutórios do pedido de licenciamento de serviço expresso requerido pelo operador [confidencial], [confidencial], verifica-se que no documento «[confidencial] » onde consta o triângulo tarifário a aplicar ao serviço em apreço, é permitida a venda de bilhetes nas ligações [confidencial] e [confidencial] e as distâncias nestas ligações são, aproximadamente:- [confidencial] 22 km e [confidencial]: 30 km;
 - A rede [confidencial] serviço de transporte público rodoviário explorado pelo operador [confidencial], no âmbito do Contrato de Concessão celebrado entre o mesmo e a [confidencial], tem ao dispor a linha [confidencial] que assegura a ligação [confidencial] nos horários: ida - 9:37 | volta 10:30;
 - Os horários propostos pelo operador [confidencial] são muito semelhantes aos existentes, sendo que, no caso da ida é concorrencial, já que antecede o da «[confidencial] » em 7 minutos;
 - Considerando que no âmbito do referido Contrato foi concedido à [confidencial] um direito de exclusividade importa garantir o equilíbrio económico-financeiro do mesmo, pelo que, deverá ser assegurado o cumprimento da lei de paragens, não permitindo a tomada e largada de passageiros no troço em causa;
 - Considerando que o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro define no ponto 3 do artigo 2.º - serviço público de transporte de passageiros expresso: «*Os serviços públicos de transporte de passageiros expresso incluem serviços com percursos não inferiores a 50 quilómetros (km), quando não sujeitos a contrato de serviço público de transporte rodoviário*

de passageiros, ()», considera-se que o operador incorre em incumprimento do disposto na legislação aplicável.

- Face ao exposto, deverá ser emitido parecer negativo. Considera-se que o IMT deverá requerer ao operador [confidencial] a alteração da tabela tarifária a aplicar ao serviço em causa, com vista ao cumprimento no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

3. A [confidencial] a AMT considerou o seguinte:

- Afigura-se que o parecer da [confidencial] não será totalmente claro quanto ao motivo subjacente à emissão de um parecer negativo. A saber: (i) incumprimento das normas relativas a paragens (ii) impactos no contrato de serviço público;
- No primeiro caso, o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro, dispõe sobre o número máximo de paragens por referência à distância total do serviço “expresso”, pelo que a referência à distância entre paragens intermédia não esclarece a questão em causa;
- No segundo caso, a referência à exclusividade atribuída ao contrato de serviço público também não esclarece a questão em causa, uma vez que a exclusividade não abrange serviços de transporte diversos, a menos que possuam características semelhantes.
- Contudo, a referência à garantia do equilíbrio económico do contrato parece indiciar a preocupação de impactos do serviço “expresso” em troço determinado no serviço público;
- Tendo em conta o exposto, o condicionamento do modelo de exploração de um serviço “expresso” por questões relativa a impactos em contrato de serviço público apenas poderá concretizar-se se precedido de análise económica simplificada, nos termos do diploma citado.

4. Na mesma data, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) enviou comunicação à AMT solicitando *“informação de que se encontra a decorrer a análise económica do pedido do serv. expresso “[confidencial]”, requerido pela empresa [confidencial]. e se sim, qual o tempo previsto para nos ser transmitido essa informação.”*

5. Também na mesma data a AMT respondeu ao IMT que:
- *“Nos termos do n.º 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, deve ser a autoridade de transportes, na qualidade de Concedente do Contrato de Serviço Público, a solicitar a realização de uma análise económica simplificada, conforme disposto no Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, se assim o entender.*
 - *Dando cumprimento ao disposto no 3.2 do Anexo ao referido Regulamento, deve remeter o estudo económico-financeiro de viabilidade do serviço simplificado ali previsto.*
 - *Face ao exposto, afigura-se que o parecer da [confidencial], dirigido ao IMT, não se encontra devidamente fundamentado.”*
6. A 01 de julho de 2024, veio a [confidencial] remeter uma comunicação à AMT, considerando o seguinte:
- Considerando o estabelecido no n.º 3 e 4, do art.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso (*sic*):
 - *«3 - Os serviços públicos de transporte de passageiros expresso incluem serviços com percursos não inferiores a 50 quilómetros (km), quando não sujeitos a contrato de serviço público, celebrados nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2017, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual, sem prejuízo do disposto no número seguinte.*
 - *4 - No âmbito das suas competências, as Comunidades Intermunicipais e áreas metropolitanas, podem promover serviços de transporte público que assegurem ligações diretas e semidiretas entre aglomerados ou centros urbanos das suas regiões, independentemente da distância destas ligações.»*
 - Tendo em conta a receção de uma diferente interpretação desta norma, rececionada na [confidencial], emanada pela AMT, [confidencial], em sede do pedido de autorização para a exploração do serviço expresso [confidencial]

- Onde expressam o entendimento de que (sic) - «... *De facto, quando refere “percursos não inferiores a 50 quilómetros” a norma reporta-se a toda extensão dos mesmos, do início ao fim da linha, não se traduzindo o conceito de percurso na distância entre paragens.*», isto é, entendem que o conceito de percurso plasmado no n.º 3, do art.º 2.º, do Dec.-Lei n.º 140/2019, de 18/09, se refere ao percurso total da linha de serviço público de transporte de passageiros expresso (SPTP expresso), desde a paragem inicial à paragem terminal.
- Julga-se, que essa interpretação nem sequer é literal, porquanto não se retira esse entendimento da leitura direta da norma.
- Por outro lado, julga-se, que a interpretação que se deve dar ao texto do n.º 3, conjugado com a parte final do n.º 4 (... independentemente da distância destas ligações.), bem como, com a norma consubstanciada no art.º 13.º (a contrário, onde está expressamente estabelecido o conceito de percurso total (sic) – “... «PT» *percurso total do serviço entre os locais dos terminais ...*”), será a de que se refere a percursos de transporte de passageiros, entre as paragens de entrada e saída destes, com tarifa estabelecida, pagando o respetivo título de transporte (e nunca o percurso total, bem entendido).
- Desde logo, porque parece mais consentânea e correspondente, quer ao pensamento legislativo, quer à razão e ao espírito do legislador (que parece resultar de toda a estrutura lógica do diploma).
- Porquanto, se o legislador pretendesse estabelecer no n.º 3, o conceito de percurso total, então, assim o teria escrito «*percursos totais*», tal como acontece no art.º 13.º. Não foi o caso.
- Ora, essa interpretação da AMT, prejudica de sobremaneira e significativamente o equilíbrio económico-financeiro de quaisquer serviços de transporte de passageiros abrangidos por contratos de serviço público, designadamente serviços de transporte de passageiros intermunicipais, e, mesmo municipais.

- Importa salientar, que o SPTP expresso é explorado em regime de acesso livre, apenas mediante mera autorização (cf., n.º 1, do art.º 4.º, do Dec.-Lei n.º 140/20219), sendo que, as tarifas do SPTP expresso e os critérios de formação das mesmas são livremente estabelecidas pelos operadores (cf. n.º 1, do art.º 11.º).
- Oferecendo o SPTP expresso um nível de serviço muito superior (mais conforto, maior velocidade comercial, etc.), coincidindo de grosso modo nos itinerários e nas paragens de maior procura, podendo praticar livremente tarifas e promoções temporárias sobre as mesmas, obviamente, estaria criado o ambiente de mercado propício a práticas de concorrência desleal, abusiva, e temporária, que nenhum contrato de serviço público aguentará, será sustentável, do ponto de vista económico.
- Ora, mantendo-se a interpretação de percurso total na norma consubstanciada no n.º 3, do art.º 2.º, que se julga não autêntica nem consentânea, evidentemente, serão instruídos imensos processos, de análise económica simplificada junto da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), bem assim, junto da Autoridade da Concorrência (AdC), para verificação das regras gerais de âmbito nacional e europeu aplicáveis a eventuais práticas restritivas da concorrência.
- O que, do ponto de vista do aqui explanado, se perspetiva, que poderá congestionar e até esgotar a capacidade instalada para o efeito, destas Autoridades.
- Desnecessariamente, uma vez que se estará a complicar o que aparentemente será simples.
- Em face do exposto, sem prejuízo do estabelecido no art.º 23.º - Monitorização, quanto à avaliação bianual pelo IMT, I. P., em articulação com a AMT, e com as restantes entidades competentes e associações empresariais e de cidadãos relevantes, para efeitos de eventual ajustamento das regras legais e regulamentares, solicita-se a análise jurídica devida e consentânea com o mercado do transporte de passageiros, abrangidos por contratos de serviço público.

- Mais se solicita, a emanação decisão, circular, ou o que melhor se ajustar, de fixação da interpretação autêntica e de ora em diante, que deva ser seguida, com a brevidade possível que o assunto merece e encerra.
7. Face ao exposto, nos termos da alínea a) do n.º 1 o artigo 5.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e dos artigos 3.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, compete emitir o seguinte parecer.

II – DO PARECER

8. Estabelece o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que:

“1 - Para os efeitos do presente decreto-lei, e nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), constitui «serviço público de transporte de passageiros expresso» o serviço público de transporte de passageiros realizado para ligações diretas e semidiretas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, complementares ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional.

(...)

3 - Os serviços públicos de transporte de passageiros expresso incluem serviços com percursos não inferiores a 50 quilómetros (km), quando não sujeitos a contrato de serviço público, celebrados nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2017, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual, sem prejuízo do disposto no número seguinte

4 - No âmbito das suas competências, as Comunidades Intermunicipais e áreas metropolitanas, podem promover serviços de transporte público que assegurem ligações diretas e semidiretas entre aglomerados ou centros urbanos das suas regiões, independentemente da distância destas ligações.”

9. Assim, no que se refere à aplicação do diploma:
- Os serviços expressos são serviços vocacionados para ligações interurbanas e regionais e não de âmbito local e que tenham uma extensão superior a 50km;

- E sem prejuízo de poderem existir serviços de transportes de âmbito local, ao abrigo de contratos de serviços públicos com autoridades de transportes, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e não deste diploma.
10. Aliás, a extensão de serviços superior a 50km já era a norma constante dos diplomas revogados em 2019 (Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 julho em que se refere “Art. 2.º São características essenciais dos expressos: a) Extensão de percurso não inferior a 50 km”), sendo no caso das carreiras de “alta qualidade” estava em causa “1.º São características essenciais das carreiras de alta qualidade: a) Extensão do percurso não inferior a 100 km”.
11. Por outro lado, artigo 13.º

“2 - Previamente à instrução do pedido de autorização previsto no artigo 5.º, os operadores de serviços de transportes públicos de passageiros submetem à autorização das autarquias competentes as paragens que pretendam efetuar em futuro serviço público de transporte de passageiros expresso, quando não coincidam com as instalações referidas no artigo anterior.

3 - As autarquias decidem, de forma fundamentada, no prazo máximo de 30 dias a contar da data da sua apresentação, ponderando alternativas viáveis que garantam as condições de segurança dos passageiros.

4 - O número máximo de paragens intermédias dos serviços expresso é:

a) Nos percursos de extensão entre 50 km e 100 km, o resultante da aplicação da fórmula:

$$N = PT/25 \text{ km}$$

sendo «N» = número de paragens e «PT» percurso total do serviço entre os locais dos terminais, em quilómetros;

b) Nos percursos de extensão superior a 100 km, o resultante da aplicação da fórmula:

$$N = (PT-100)/50 \text{ km} + 4$$

sendo «N» = número de paragens e «PT» percurso total do serviço entre os locais dos terminais, em quilómetros.

5 - Não são consideradas, para efeitos do disposto no número anterior, as paragens que não sejam destinadas a embarque e desembarque de passageiros e, bem assim, as circunscritas ao perímetro urbano das localidades onde se situam as paragens inicial e terminal.”

12. Ou seja:

- É estabelecido um número de paragens a fixar, conforme os percursos dos serviços expresso tenham entre 50km e 100km e mais de 100km;
- Está em causa a o percurso total do serviço e não os percursos entre paragens, porque tal já implicaria a definição prévia de paragens;
- O diploma fixa o número de paragens, mas não a distância entre estas.

13. Aliás, o mesmo racional já decorria da legislação anteriormente em vigor e que foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

14. Estabelece o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que:

“1 - Sem prejuízo das atribuições da Autoridade da Concorrência (AdC), e de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, compete à AMT:

a) Emitir parecer prévio vinculativo, quando requerido por qualquer das entidades referidas no presente decreto-lei, o qual deve conter uma análise económica simplificada, destinada a determinar se um novo serviço de transporte público de passageiros expresso, ou um serviço de cabotagem complementar a um serviço internacional, compromete o equilíbrio económico de um contrato de serviço público existente ou em processo de adjudicação;

b) Analisar e decidir queixas de agentes económicos quanto a preços, tarifas e outras matérias que possam induzir distorções concorrenciais, designadamente no que respeita à prática de preços predatórios, na aceção do regime jurídico da concorrência;

(....)

e) Promover e defender os interesses dos consumidores; e

(....)”

15. Acrescenta essa mesma norma que:

“2 - Os parâmetros e critérios objetivos da análise económica simplificada prevista no presente artigo são aprovados por deliberação do conselho de administração da AMT, os quais podem incidir sobre:

- a) As características estruturais e geográficas pertinentes do mercado;*
- b) Os serviços de transporte de passageiros em questão, designadamente quanto a características do serviço, trajetos percorridos, tarifários utilizados, características demográficas e económicas do território e serviços abrangidos por contrato de serviço público;*
- c) Se o novo serviço resulta numa melhoria da qualidade dos serviços ou na eficiência de custos;*
- d) A existência de acordos de exploração conjunta ou articulada de operador de serviços de transporte de passageiro expresso ou de serviço público.”*

16. Acrescenta ainda essa mesma norma que:

“3 - Pode ser condicionado o acesso ao mercado nacional e internacional de serviços expresso que comprometa o equilíbrio económico de um contrato de serviço público, ou se o serviço for prestado num centro urbano ou suburbano ou numa aglomeração, ou satisfizer as necessidades de transporte entre esse centro ou aglomeração e as zonas circundantes.

(...)

5 - A AMT analisa todas as queixas apresentadas e adota medidas para a sua resolução, informando os interessados da sua decisão, a qual deve ser fundamentada, no prazo de 30 dias, a contar da data de receção de todas as informações pertinentes.”

17. Ou seja, a legislação apenas estabelece as seguintes vias de condicionamento do mercado nacional e internacional de serviços expresso:

- Pela aferição da conformidade legal das normas constantes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro;
- Pela alteração do modelo de exploração, com fundamento nos impactos negativos no equilíbrio económico de um contrato de serviço público, que

devem ser fundamentados pela autoridade de transportes, de acordo com o Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro.

- ou se o serviço for prestado num centro urbano ou suburbano ou numa aglomeração, ou satisfizer as necessidades de transporte entre esse centro ou aglomeração e as zonas circundantes.

18. No caso concreto, tal como foi referido anteriormente, a [confidencial] não comprovou, no seu parecer o incumprimento das regras de fixação de paragens nem demonstrou os impactos negativos no respetivo contrato de serviço público, nos termos previstos no diploma já citado.
19. Também não se vislumbra de que forma a interpretação da AMT possa prejudicar o equilíbrio económico-financeiro de quaisquer serviços de transporte de passageiros abrangidos por contratos de serviço público, designadamente serviços de transporte de passageiros intermunicipais, e, mesmo municipais, uma vez que a intervenção desta Autoridade se destina precisamente a evitar esses desequilíbrios.
20. Por exemplo, nas situações em que à AMT foi solicitada a realização de análises económicas, foram impostas limitações ao modelo de exploração de serviço expresso, incluindo o parecer desfavorável à implementação de serviço.¹
21. Também não se vislumbra de que forma se pode concluir que *“Oferecendo o SPTP expresso um nível de serviço muito superior (mais conforto, maior velocidade comercial, etc.), coincidindo de grosso modo nos itinerários e nas paragens de maior procura, podendo praticar livremente tarifas e promoções temporárias sobre as mesmas, obviamente, estaria criado o ambiente de mercado propício a práticas de concorrência desleal, abusiva, e temporária, que nenhum contrato de serviço público aguentará, será sustentável, do ponto de vista económico”, uma vez que todas as componentes de exploração do serviço expresso podem ser limitadas caso prejudiquem contratos de serviço público.*”

¹ Ver os seguintes pareceres: <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%BAncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-282022-an%C3%A1lise-econ%C3%B3mica-simplificada-servi%C3%A7os-expresso-cim-c%C3%A1vado/> e <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%BAncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-632023-parecer-pr%C3%A9vio-vinculativo-contendo-an%C3%A1lise-econ%C3%B3mica-simplificada-sobre-um-novo-servi%C3%A7o-expresso-entre-coimbra-e-%C3%A9vora-sobre-o-contrato-de-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-titulado-pela-cim-lez%C3%ADria-do-tejo/>

22. Por outro lado, as características dos serviços expresso não se bastam a si próprias para se consubstanciarem em práticas de concorrência desleal, abusiva e temporária. Tais práticas devem ser invocadas e comprovadas.
23. Também não se afigura de que forma a interpretação da AMT quanto ao que se entende por percurso total dos serviços para efeitos de fixação de paragens pode levar à na instrução de “imensos” processos de análise económica simplificada junto da AMT e junto da Autoridade da Concorrência (AdC) podendo congestionar e até esgotar a capacidade instalada para o efeito, destas Autoridades.
24. Desde 2019, foram emitidos 5 pareceres pela AMT neste âmbito, estando em instrução 3 procedimentos, o que se afigura ser um número bastante reduzido.
25. Mais se refere que a AMT efetuou uma avaliação do regime jurídico em causa, tendo efetuada propostas de ajustamento legislativo, não se encontrando entre as mesmas as matérias ora invocadas pela CIM.²
26. Finalmente, de referir que quanto à exclusividade atribuída ao contrato de serviço público também não esclarece a questão em causa, a mesma abrange não abrange serviços de transporte diversos, a menos que possuam características semelhantes.
27. E no caso concreto, não foi apresentada fundamentação – concreta, objetiva e mensurável - de que o serviço expresso em causa tenham impactos negativos no serviço público, não sendo bastante a indicação de proposta da existência de paragens ou percursos próximos.

III – DAS CONCLUSÕES

28. A [confidencial] veio contestar a interpretação da AMT quanto às normas legais de fixação de paragens de serviços expresso e quanto aos mecanismos de avaliação dos impactos de serviços expresso em contratos de serviço público e formas de mitigar tais impactos.
29. Entende-se que a redação da lei é clara neste aspeto:
 - Os serviços expressos são serviços vocacionados para ligações interurbanas e regionais e não de âmbito local e que tenham uma extensão superior a 50km;

² Avaliação do regime Jurídico dos Serviços Expresso: https://amt-autoridade.pt/media/3422/avaliacao_expressos.pdf

- E sem prejuízo de poderem existir serviços de transportes de âmbito local, ao abrigo de contratos de serviços públicos com autoridades de transportes, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e não deste diploma.
 - É estabelecido um número de paragens a fixar, conforme os percursos dos serviços expresso tenham entre 50km e 100km e mais de 100km;
 - Está em causa a o percurso total do serviço e não os percursos entre paragens, porque tal já implicaria a definição prévia de paragens;
 - O diploma fixa o número de paragens, mas não a distância entre estas;
 - A legislação apenas estabelece as seguintes vias de condicionamento do mercado nacional e internacional de serviços expresso: a) Pela aferição da conformidade legal das normas constantes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro; b) Pela alteração do modelo de exploração, com fundamento nos impactos negativos no equilíbrio económico de um contrato de serviço público, que devem ser fundamentados pela autoridade de transportes, de acordo com o Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, c) ou se o serviço for prestado num centro urbano ou suburbano ou numa aglomeração, ou satisfizer as necessidades de transporte entre esse centro ou aglomeração e as zonas circundantes.
30. No caso concreto, a [confidencial] não comprovou, no seu parecer o incumprimento das regras de fixação de paragens nem demonstrou os impactos negativos no respetivo contrato de serviço público, nos termos previstos no diploma já citado.
31. Mais se considera dar conhecimento do presente parecer à [confidencial] e ao IMT e proceder à sua publicação no sítio da internet da AMT.

Lisboa, 18 de julho de 2024

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino