

PARECER N.º 73/AMT/2021

[versão não confidencial]

I – Introdução

1. Veio o Gabinete de Sua Exa., o Secretário de Estado da Mobilidade (GSEM), [confidencial] remeter à consideração da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), um pedido de “parecer” sobre a questão da “*caducidade das autorizações provisórias*”, no âmbito do regime de “*concorrência regulada*”, estabelecido pelo Regulamento n.º 1370/2007, na sua redação atual.
2. É referido que “[confidencial] *vimos por este meio solicitar a V. Exa. um parecer sobre a matéria em apreço, contemplando no mesmo possíveis diligências a promover com vista a assegurar a continuidade dos serviços de transporte ao abrigo das autorizações provisórias após esta data.*”
3. De referir que, [confidencial], tendo em conta “*os compromissos associados à Lei n.º 52/2015 e ao Regulamento (CE) 1370/2007, no que se refere à contratualização dos serviços de transporte público*”, foi solicitado pelo GSEM à AMT “*informação contendo um ponto de situação sobre os concursos das Autoridades de Transporte, com identificação das situações que possam incorrer no risco de não cumprimento do prazo estabelecido no atual normativo, ou seja, 3 de dezembro de 2021*” [confidencial].
4. Para facilidade de compreensão de todo o enquadramento, entende-se ser relevante atualizar tal ponto de situação à presente data.
5. Antes de mais, referir que a AMT publicou um ponto de situação da implementação daquele regime jurídico, que se encontra disponível no respetivo *sítio da internet*¹ e de onde já constava que cerca de 85% dos municípios delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções² e que todas as mencionadas entidades intermunicipais submeteram a “parecer prévio vinculativo” (PPV) da AMT as peças de procedimentos, em tempo, de acordo com as regras estabelecidas para toda a União Europeia (UE), em 2019³.

¹ Em https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

² Ver contratos de delegação e partilha de competências entre autoridades de transportes - <http://www.imt-jp.pt/sites/IMTT/Portuques/TransportesRodoviaros/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

³ Nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, e o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

6. No que se refere a procedimentos concursais intermunicipais, pelas Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM):

-  Na CIM Algarve, CIM Baixo Alentejo, AM Lisboa, CIM Cávado, CIM Ave e CIM Alentejo Central⁴, os procedimentos estão em fase *mais avançada de adjudicação* e/ou início de exploração, sendo ainda de referir que existem outro(s) procedimento(s) “*mais avançados*”, do ponto de vista processual, como é o caso do concurso relativo à AM Porto⁵;
-  Foram emitidos “*pareceres prévios vinculativos*” pela AMT (PPV) para as CIM Alto Alentejo⁶, CIM Tâmega e Sousa⁷, CIM Trás-os-Montes⁸ e CIM Região de Coimbra⁹, estando os procedimentos de seleção de operador de serviço de transporte público de passageiros em desenvolvimento;
-  Foram também emitidos PPV para a CIM Região de Aveiro¹⁰, CIM Viseu Dão Lafões¹¹, CIM Lezíria do Tejo¹², CIM Médio Tejo¹³, CIM Alto Tâmega¹⁴ e CIM Beira Baixa¹⁵, mas após uma primeira “*chamada à concorrência*” [lançamento do processo de concurso público], os procedimentos ficaram “desertos” e/ou não foram apresentadas propostas válidas. Os dois primeiros em 2020 e os restantes em 2021. Assim, as peças do procedimento devem ser reformuladas e apresentadas à AMT para efeitos de emissão de novo PPV¹⁶;
-  Quanto à CIM Alto Minho¹⁷ foi também emitido PPV; no entanto, o processo encontra-se a ser reformulado e deverá ser apresentado um novo pedido de emissão de PPV à AMT, pela Autoridade de Transportes;

⁴ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Alentejo Central [confidencial]

⁵ No dia 14.07.2021, a AMT remeteu pedido de informação à AMP [confidencial]

⁶ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Alto Alentejo [confidencial]

⁷ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Tâmega e Sousa [confidencial]

⁸ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM TTM [confidencial]

⁹ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Região de Coimbra [confidencial]

¹⁰ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Região de Aveiro [confidencial]

¹¹ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Viseu Dão Lafões [confidencial]

¹² No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Lezíria do Tejo [confidencial]

¹³ [confidencial]

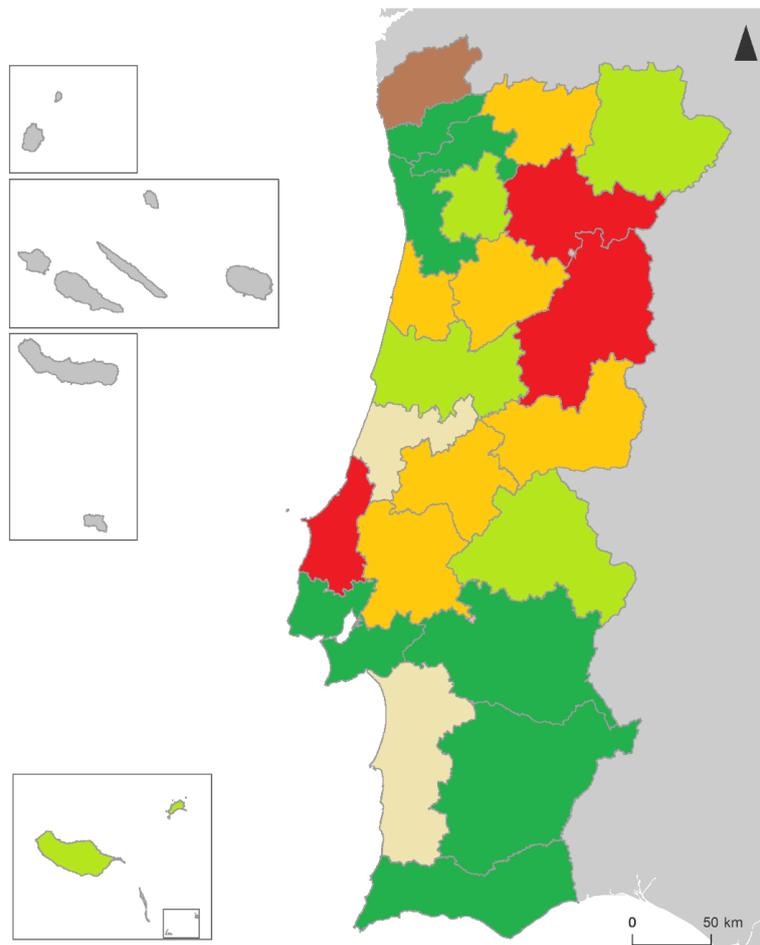
¹⁴ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Alto Tâmega [confidencial]

¹⁵ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Beira Baixa [confidencial]

¹⁶ [confidencial]

¹⁷ No dia 14.07.2021, a AMT enviou pedido de informação à CIM Alto Minho [confidencial]

-  Quanto à CIM Alentejo Litoral e CIM Região de Leiria, foram apresentadas novas peças concursais, para emissão de PPV pela AMT, estando ambos os processos em análise na AMT;
-  Quanto às CIM Oeste, CIM Douro e CIM Beiras e Serra da Estrela, considerando o hiato de tempo entretanto decorrido¹⁸, os procedimentos foram declarados “desertos”, nos termos do artigo 132.º do CPA, sendo por isso arquivados, pelo que as Autoridades de Transporte devem remeter novos processos, para efeitos de emissão de PPV.



7. Quanto a procedimentos municipais, destacam-se os Pareceres emitidos quanto a procedimentos concursais em Albufeira, Tavira, Lagos, Cascais, Caldas da Rainha, Castelo Branco, Lamego, Viseu, Vila Real, Beja, Barcelos, Guimarães, Amarante, Covilhã, Aveiro, Faro/Ria Formosa, Cantanhede, Guarda, Almeirim, Marco de

¹⁸ [confidencial]

Canavezes, Vila Nova de Gaia, Ponta Delgada, Évora, Leiria, Torres Novas, Portimão, Faro, Sabugal e Olhão, entre outros e, também, quanto a serviços prestados pela STCP, Carris, Transtejo/Soflusa, Metro do Porto, CP – Comboios de Portugal e Fertagus¹⁹, bem como quanto a serviços municipais ou prestação direta, efetuada pelos Municípios do Entroncamento, Barreiro, Braga, Loulé e Marinha Grande.

8. Nesta data estão ainda em análise cerca de 30 procedimentos²⁰, sobretudo quanto a modificações ou conformação de contratos em vigor, ou análise de procedimentos de “caráter transitório”, na pendência de adjudicação dos “concursos regionais”.
9. De referir que na maior parte dos Municípios, os serviços de transportes rodoviários estão abrangidos por autorizações provisórias que serão “*absorvidas*” pelos procedimentos concursais “regionais”, sendo que, segundo a informação disponível, os transportes urbanos nas principais cidades estão já conformados através de contratos de serviço público²¹ ou dispõem de serviços municipalizados e/ou “operadores internos”, não se colocando as questões que se poderão colocar com as “autoridades regionais”.²²
10. No total, desde 2016, a AMT emitiu 168 PPV²³ sobre fundamentação e peças de formação de contratos de serviços públicos, tendo 25 sido “negativos”, e desses, 8 foram “convolados” em “positivos” após a introdução, pelas Autoridades de Transportes (que são as entidades adjudicantes) das alterações resultantes de Determinações/Recomendações da AMT, essenciais para a sua conformidade/*compliance* com o regime legal em vigor.
11. Os PPV emitidos respeitam a situações com tipologias diversas, incluindo “operadores internos”, prestação direta de serviços por Autoridades de Transportes, modificações ou novos contratos de serviço público (*assentes em autorizações provisórias com duração máxima até 2021*) ou contratos celebrados na pendência da conclusão dos procedimentos concursais já citados.
12. Quanto a procedimentos concursais “regionais” já lançados, com um horizonte de médio prazo, na generalidade, e até esta data, tanto em procedimentos municipais como

¹⁹ Ainda que sujeitos ao regime da concorrência regulada, trata-se de serviços de transporte de passageiros “não rodoviários” (ou seja, excluídos da problemática das “Autorizações Provisórias”).

²⁰ Estas análises não se esgotam, antes se renovando, anualmente ou à medida que os contratos em vigor cessam a vigência ou são alterados.

²¹ Tendo em conta que já o “ex-RTA” tinha atribuído tais competências às autarquias.

²² Com a exceção de Santo Tirso, Trofa e Famalicão [confidencial]

²³ São disponibilizadas as versões públicas dos pareceres após finalização dos procedimentos administrativos (como por exemplo após visto do Tribunal de Contas) e salvaguarda dos elementos sujeitos a confidencialidade: <https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%B4ncias-e-pareceres/>

regionais, constatou-se que o “mercado” havia “respondido de forma razoável, mesmo no atual “contexto pandémico”²⁴, de redução temporária da atividade económica e de dificuldades administrativas para as autoridades públicas”.

13. Contudo, em 2021 acentuou-se a tendência de “falta de apresentação de propostas” no âmbito dos procedimentos concursais²⁵.
14. Em suma, a esta data, uma parte relevante dos procedimentos concursais de âmbito municipal ou de âmbito intermunicipal, foram iniciados ou estão em curso têm os respetivos procedimentos terminados ou em curso, sendo que, quanto aos mais relevantes, pela sua dimensão – de âmbito regional – estamos perante 9 procedimentos cuja situação merece ponderação, face aos prazos legais.
15. Acresce ainda que, segundo informação disponível, pelo menos os procedimentos da AM Porto²⁶, CIM Médio Tejo²⁷ e CIM Lezíria do Tejo²⁸, bem como de Cascais foram alvo de impugnações judiciais, ainda em curso.

II - Análise

16. Tal como anteriormente referido pela AMT²⁹, a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o *Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)*, bem como 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), conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público.
17. Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP), *com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo* passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local.
18. Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por *procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não*

²⁴ Pandemia SARS-Cov-2 (2020-2021).

²⁵ Sendo uma das causas prováveis, a **alteração das circunstâncias** resultantes da Pandemia em curso.

²⁶ Cfr, *informação supra*.

²⁷ Cfr, *informação supra*.

²⁸ Cfr. *informação supra*.

²⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_I52_2015_9jun.pdf

discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

19. No entanto, o legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (Autorizações Provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, *e que ainda sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário*.
20. Neste contexto, ouvindo os *Stakeholders* relevantes – Autoridades de Transportes, Operadores e Regulador (AMT) – considerou, então, o Governo que seria de estabelecer, por via legislativa, um mecanismo que permitisse assegurar que *não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática” e na pendência de procedimentos concursais*.
21. Deve ter-se presente que estamos perante serviços de interesse económico geral/SIEG, qualificados como serviço público essencial³⁰, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público. Ou seja, numa ótica de proporcionalidade, foi necessário conjugar as duas vertentes do interesse público em presença – por um lado garantir o acesso ao mercado através de procedimentos concorrenciais, cumprindo os ditames nacionais europeus no que se refere à necessidade de proceder à contratualização de serviços de transportes, através de um regime concursal (o modelo da “concorrência regulada”) e, por outro, garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos.
22. Assim, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes possam prorrogar, de forma condicionada, os atuais títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros, ou seja, as já mencionadas “autorizações provisórias”.

³⁰ A [Lei n.º 51/2019, de 29 de julho](#), procedeu à alteração da [Lei n.º 23/96 de 26 de julho](#), que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de **serviços públicos essenciais** - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o **serviço de transporte de passageiros**.

23. De facto, de acordo com o regime aprovado em 2019, o prazo das referidas autorizações provisórias apenas pode ser prorrogado³¹ se, previamente a tal prorrogação, *for iniciado o procedimento concorrencial para seleção de novo operador de transporte de passageiros*, procedimento esse que se inicia (nos termos do mesmo regime), com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
24. Apenas após a submissão a parecer da AMT das peças concursais as Autoridades de Transportes poderão, de forma fundamentada e por razões de interesse público relevante - *designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público* - emitir atos próprios de prorrogação de autorizações ou contratos.
25. Ou seja, neste contexto, tendo as CIM e AM apresentado as peças relativas aos procedimentos antes de 3 de dezembro de 2019, consideravam-se cumpridas as exigências do Regulamento, de submissão à concorrência dos serviços de transporte público de passageiros no âmbito do respetivo “período transitório”, permitindo manter a validade das autorizações provisórias, *pelo prazo máximo de 2 anos*.
26. [confidencial]
27. A AMT alertou para o facto que, em 2020 e 2021, a Pandemia SARSCoV2 teve impactos relevantes na gestão dos atuais serviços e na condução dos procedimentos concursais. De facto,
- As autoridades locais (que são, também Autoridades de Transportes) viram-se na contingência de gerir diversos impactos e incertezas, não apenas no setor dos transportes, com redução de disponibilidade de recursos técnicos, gerindo ainda a prestação/contratualização de “serviços de transporte público essenciais”, com constantes adaptações da oferta à procura e a necessidade de celebração de contratos de serviço público para o efeito;
 - Por outro lado, o regime constante do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, ainda que disponibilizando financiamento adicional para garantir a prestação de “serviços de transporte público essenciais”, implicou um acréscimo de trabalho administrativo, na celebração de contratos, incluindo reporte de informação ao Fundo Ambiental e à AMT, tarefas essas que se manterão até ao final de 2021;
 - De referir ainda que a apresentação de propostas a concursos também se viu dificultada, designadamente, pela diminuição de interesse por parte de empresas

³¹ Pelas Autoridades de Transportes/entidades adjudicantes.

nacionais e estrangeiras, as quais tiveram de gerir as respetivas redes, em “contexto pandémico”.

28. Foi também referido que ainda que a Comissão Europeia³² tivesse declarado que as regras aplicáveis à contratualização de serviços de transporte público de passageiros não haviam sido “suspensas” – incluindo a aplicação das regras de “concorrência regulada”, resultantes do Regulamento – o “contexto pandémico” não poderia ser ignorado. Com alguma certeza, caso não se tivesse verificado o atual contexto epidemiológico, o ponto de situação *supra* descrito poderia ser substancialmente diferente, ou seja, seria exetável que a maioria dos procedimentos concursais estivessem em curso, e/ou adjudicados/ em fase de adjudicação. Mas também é certo que, não obstante as contingências, diversos procedimentos foram lançados e adjudicados, seja nas Áreas Metropolitanas, seja em diversas Comunidades Intermunicipais.
29. [confidencial]
30. [confidencial]
31. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT³³ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma *transferência de recursos públicos*, e que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia³⁴ quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público/OSP e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, porque incompatíveis com as regras do mercado interno³⁵.

³² https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf

³³ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

³⁴ ³⁴ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4). O Tribunal de Justiça da União Europeia entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) E necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

³⁵ O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “*salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*”. Todas as

32. Por outro lado, o incumprimento de normas de contratação pública (nacionais e europeias) poderá consubstanciar a eventual prática de infração financeira, prevista no artigo 65.º n.º 1, al. I da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
33. [confidencial]
34. [confidencial]
35. [confidencial]
36. [confidencial]
37. Por solicitação do GSEM e para efeitos de prosseguimento das recomendações efetuadas pela AMT, fora, posteriormente sublinhado os seguintes *links/documentos*:
- O ponto de situação da implementação do Regulamento, e orientações emitidas pela AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf
 - Nota pública sobre o “regime transitório” do RJSPTP: https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf
 - Nota pública da AMT sobre “Auxílios de Estado no Setor dos Transportes”: https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf
38. Foi também sublinhado que a Pandemia SARS COV2 (um evento imprevisto e imprevisível, à escala global) teve impactos relevantes na gestão dos atuais serviços de transporte público de passageiros e nos procedimentos concursais. Assim,
- Do ponto de vista administrativo – como já referido, as Autoridades Locais viram-se na contingência de gerir diversos impactos e incertezas, não apenas no setor dos transportes, com redução de disponibilidade de recursos técnicos, gerindo ainda a prestação/contratualização de “serviços essenciais”, com constantes adaptações da oferta à procura e a necessidade de celebração de contratos de serviço público para o efeito; por outro lado, o regime constante do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, ainda que disponibilizando financiamento adicional para garantir a prestação de tais “serviços de transporte público essenciais”, implicou uma acréscimo de trabalho administrativo, na respetiva definição e

medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.

contratualização, incluindo reporte de informação ao Fundo Ambiental e à AMT, tarefas essas que se manterão até ao final de 2021;

- Do ponto de vista do mercado - a apresentação de propostas a concursos também se viu dificultada, designadamente, pela diminuição de interesse por parte de empresas nacionais e estrangeiras, as quais tiveram, ainda, de gerir as respetivas redes, em “contexto pandémico”. Vários procedimentos concursais ficaram assim, “desertos”, sendo admissível que outros terão o mesmo desfecho^[confidencial]

39. [confidencial]

II. A) Perspetiva europeia (UE)

40. [confidencial]³⁶.

41. [confidencial]

42. [confidencial]

43. [confidencial]

44. [confidencial]³⁷, [confidencial]³⁸

II. B) Perspetiva nacional no seu “cruzamento” com o enquadramento europeu (notas para reflexão)

45. Face ao exposto, e tendo em conta o pedido de Parecer solicitado pelo GSEM à AMT, apresentam-se algumas “pistas de reflexão” (ancoradas nos “casos concretos”), considerando, em particular, a questão essencial – face à aparente “caducidade” das autorizações provisórias (*nos termos do disposto no n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2005, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 19 de julho de 2019*), quais as medidas/ações a ponderar, incluindo uma eventual intervenção a nível “legislativo”, matéria do foro exclusivo do “Estado-Legislador”, sem prejuízo das competências da AMT de “*colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições*”³⁹;
46. Sobre esta matéria, para além do “Ponto de Situação” já apresentado no presente Parecer (*cf. supra*), é inelutável que existem – sobretudo ao nível das Autoridades de

³⁶ [confidencial]

³⁷ E ainda junto de outros organismos, como a UITP.

³⁸ [confidencial]

³⁹ *Cfr. al. x) do n.º 1 do Artigo 5.º dos Estatutos da AMT.*

Transporte de nível “regional”, Áreas Metropolitanas e CIM – várias “tipologias” de situações (*relativamente à aplicação do modelo da “concorrência regulada” – adjudicação de contratos de serviço público de acordo com o regime-regra do “concurso” - previsto no Regulamento e no RJSPTP*).

47. É certo, como já se referiu, o período transitório estabelecido no Regulamento - 10 anos a partir da respetiva entrada em vigor - dirige-se aos EM, que devem comunicar à Comissão quais as medidas adotadas tendo em conta a sua necessidade de conformação gradual e progressiva com o regime de adjudicação previsto no Artigo 5.º/3 Regulamento (regime de “concorrência regulada”, baseada em procedimentos de contratação pública)⁴⁰.
48. É inquestionável que esse “período transitório” [de dez anos], para dar cumprimento ao n.º 3 do Artigo 5.º do Regulamento, terminou no dia 3 de dezembro de 2019, o que foi acolhido, pela Lei n.º 52/2015, que aprovou o RJSPTP e procedeu à “internalização” do regime de “concorrência regulada” e respetivas exceções constante do Regulamento, ao mesmo tempo que determinava um processo de “descentralização” de competências, nas Autoridades de Transportes de nível local (Municípios e/ou Áreas Metropolitanas / CIM, através do mecanismo de delegação/ partilha de competências através de contratos interadministrativos).
49. No entanto, no caso nacional, houve que ter em conta as “*especificidades administrativas e institucionais*”, resultantes do facto de todos os serviços de transporte rodoviário de passageiros serem titulados por “licenças administrativas” (ex-RTA, entretanto convoladas em “autorizações provisórias” pela Lei n.º 55(2015). O legislador previa que o prazo limite determinado pelo Regulamento para determinar a aplicação plena do regime da “concorrência regulada” seria suficiente, pelo que havia determinado

⁴⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN)

Cfr. **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 (2014/C 92/01) – “2.6. Disposições transitórias.** A presente secção contém orientações para a interpretação de alguns elementos das disposições transitórias respeitantes aos contratos adjudicados antes da entrada em vigor do regulamento ou **durante o período de transição que corre de 2009 a dezembro de 2019 (...).** Durante este **período transitório, os Estados- -Membros** devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.o, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. O artigo 8.º, n.º 2, remete para o artigo 5.º na sua totalidade. A Comissão considera, no entanto, que apenas o n.º 3 deste último artigo, **que diz respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público, parece ser pertinente neste contexto.** Tal como indica o **considerando 31**, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos **tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.** A obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-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.** Seria ilógico que os Estados-Membros aplicassem «gradualmente» a noção de operador interno ou as derrogações previstas nos n.os 4, 5 e 6 do artigo 5.o, uma vez que estes introduzem disposições menos estritas que os princípios gerais do Tratado e a jurisprudência conexa. Não parece plausível que o legislador tenha querido protelar para 3 de dezembro de 2019 a aplicação plena do n.o 7 do artigo 5.o, no que respeita às garantias processuais e aos recursos judiciais.

a caducidade *ope legis* das referidas autorizações provisórias no termo do referido prazo.

50. Como já amplamente explicitado, antes dessa data – e para evitar disrupção grave na provisão de serviços de transporte público de passageiros – o Estado-legislador (Governo), ouvindo os *stakeholders* relevantes – Autoridades de Transportes, Operadores e regulador (AMT⁴¹) - considerou que seria de estabelecer, por via legislativa, um mecanismo que permitisse assegurar que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática” e na pendência de procedimentos concursais.
51. Dever-se-ia ter presente (*nesse momento, tal como agora*) que estamos perante serviços de interesse económico geral/SIEG, qualificados como serviços públicos essenciais, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.
52. Ou seja, como já referido, numa ótica de proporcionalidade, foi necessário conjugar as duas vertentes do interesse público em presença – por um lado garantir o acesso ao mercado através de procedimentos concorrenciais, cumprindo os ditames nacionais europeus no que se refere à necessidade de proceder à contratualização de serviços de transportes, através de um regime concursal e por outro, garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos.
53. Assim, como sabemos, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os atuais títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros. De facto, o prazo das referidas autorizações provisórias apenas poderia ser prorrogado se, previamente a tal prorrogação, for iniciado o procedimento concursal para seleção de novo operador de transporte de passageiros - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT. Apenas após a submissão a parecer da AMT das peças concursais as autoridades de transportes poderiam, de forma fundamentada e por razões de interesse público relevante, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público, emitir *atos próprios de prorrogação de autorizações ou contratos*.

⁴¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2236/parecer-n%C2%BA-30_16ago20

54. É, portanto, de sublinhar, que o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias⁴², ainda que o n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015 (conforme então alterada), tenha determinado que a “prorrogação” (*máxime* das autorizações provisórias) apenas poderia ter lugar até ao termo dos procedimentos concursais então iniciados, não podendo (no entanto), exceder o prazo máximo de 2 anos (que termina no próximo dia 3 de dezembro de 2021).
55. Ora, como já amplamente referido, antes de 3 de dezembro de 2019, todas as Autoridades de Transporte de nível regional apresentaram “as peças do procedimento” para efeitos de emissão do PPV da AMT, iniciando assim a “implementação” (ainda que formal, admita-se) do regime de “concorrência regulada”, revisto no Regulamento.
56. No entanto, como descrevemos no presente Parecer, a partir dessa data, as situações variaram, sendo que logo no início de 2020, ocorreu um evento imprevisto e imprevisível, de dimensão global (a Pandemia SARS COV2⁴³), que teve um impacto significativo no “mercado” dos serviços de transporte público de passageiros (vertente OSP/Regime de “concorrência regulada”), como aliás reconhecido pelas instâncias europeias (Conselho e Comissão)⁴⁴.
57. Face ao exposto, e tomando como referência a análise AMT da situação do “mercado”, bem como uma recente comunicação da ANTROP à AMT⁴⁵, é necessário distinguir as diferentes “tipologias” de situações face à aplicação, pelas Autoridades de Transportes (recorde-se que as competências nestas matérias foram descentralizadas) do regime da “concorrência regulada” previsto no Regulamento e na legislação nacional.
58. Assim, é possível, em tese, distinguir as seguintes “tipologias” de situações, relativas à “não contratualização” do serviço de transporte público de passageiros⁴⁶:

⁴² Acrescenta o mesmo diploma todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos são notificados à AMT, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa. O incumprimento de normas constantes de normas nacionais e europeias, quanto a contratualização de serviços públicos, contratação pública ou relativas a despesa pública está sujeita às penalidades previstas na lei.

⁴³ Reconhecido como “Pandemia” pela OMS no dia 11 de março de 2020.

⁴⁴ *Cfr. referências supra.*

⁴⁵ *Cfr.* “Nota Informativa **Nota informativa sobre Contratualização**”, produzida pela ANTROP e enviada à AMT através de c.e. de 19.07.2021.

⁴⁶ Tendo como referência a data de 3.12.2021.

(A) situações em que a autoridade de transportes *ainda não promoveu o lançamento do processo de seleção do operador de serviço público de transporte de passageiros*⁴⁷; e

(B) situações em que as *autoridades de transporte promoveram, de facto, o lançamento de tais concursos, mas em que os mesmos ainda não se encontram concluídos* (pela ocorrência da várias situações (i) a adjudicação ainda não ocorreu; (ii) a adjudicação ocorreu, mas ainda não foi celebrado o contrato de serviço público; (iii) a adjudicação já ocorreu e o contrato já foi celebrado, mas ainda não se iniciou ou porque aguarda decisões do Tribunal de Contas ou da AdC (por exemplo) ou porque foi alvo de impugnação judicial ainda não decidida; (iv) os concursos foram lançados, mas ficaram “desertos”).

59. Face ao exposto, a AMT considera que as situações (A) e (B) deverão ser objeto de tratamento distintos, de acordo com os Princípios da Equidade, Proporcionalidade e do “dever” de Boa Administração (tendo em conta a prossecução do interesse público de assegurar, sem disrupções, a provisão do serviço de transporte público de passageiro e respeitando o regime-regra da “concorrência regulada”).
60. De facto, nos casos relatados em (A), tendo em conta a “inação” das Autoridades de Transportes (*caso não venham a apresentar as peças procedimentais para efeitos de emissão de PPV por parte da AMT antes de 3.12.2021*), considera-se que as *autorizações provisórias caducam, de facto, podendo as Autoridades de Transporte competentes, para evitar a disrupção grave na provisão, sem interrupções, dos serviços*

⁴⁷ [confidencial]

*de transporte público de passageiros, socorrer-se, atempadamente, dos dispositivos legais que entendam por mais adequados.*⁴⁸⁴⁹

61. No que respeita à Tipologia de Situações referidas em (B) *supra* (em que as Autoridades de Transporte, já deram, de facto, início ao procedimento de seleção concorrencial do operador do serviço de transporte público de passageiros), há que distinguir aquelas em que o procedimento ainda não foi concluído por causas “externas” (não imputáveis à entidade adjudicante, que está “inibida” de decidir) - como por exemplo, ausência de Parecer da AdC e/ou de Visto Prévio do Tribunal de Contas ou, ainda, pela pendência das ações judiciais [situação (B). iii], das situações em que o procedimento foi, de facto, lançado, mas ficou “deserto”, tendo em conta a “não resposta” do mercado, face aos modelos contratuais lançados à concorrência⁵⁰ [situação (B). iv].

62. Nestas “tipologias” há ainda que distinguir:

⁴⁸ Será de recordar que no ponto 5.º do artigo 5.º do Regulamento se estabelece: (I) “Em caso de rutura dos serviços ou de risco iminente dessa rutura, a autoridade competente pode tomar medidas de emergência; (II) As medidas de emergência consistem na adjudicação por ajuste direto ou num acordo formal de prorrogação de um contrato de serviço público, ou na imposição de prestar determinadas obrigações de serviço público. O operador de serviço público tem o direito de impugnar a decisão de impor a prestação de determinadas obrigações de serviço público. O prazo de adjudicação, prorrogação ou imposição de um contrato de serviço público através de medidas de emergência não pode exceder dois anos.” Por outro lado, o artigo 19.º do RJSPTP estipula: “1 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no Código dos Contratos Público 2 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência. 3 - Nas situações de emergência, a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público. 4 - Em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3, o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do presente RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos”.

Naturalmente, estas normas têm de ser articuladas com o Código dos Contratos Públicos, designadamente no artigo 24.º: 1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso; b) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele concurso; c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

A propósito deste último aspeto (adjudicação direta por critérios materiais, por motivos de urgência imperiosa, recomenda-se a releitura atenta da Notas da AMT

⁴⁹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf> – neste sentido, é importante chamar à colação a Informação emitida pela AMT aos Stakeholders (sobre Ajustes Diretos). Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência. Essa Informação é de 25.07.2018.

⁵⁰ No âmbito da Pandemia SARS COV2 e na preparação de procedimentos de contratação pública de serviços de transporte, as Autoridades de Transportes devem ter em conta e implementar (nomeadamente na revisão e ou reformulação das peças dos procedimentos) medidas que podem mitigar os riscos de levar a cabo contratualizações baseadas em pressupostos que, com um elevado grau de probabilidade, nunca se irão verificar. Essas medidas, podem passar pela necessária revisão/calibração dos pressupostos dos modelos financeiros e/ou modelos contratuais e, ainda, pela inclusão nas peças do procedimento, de cláusulas “bem desenhadas”, que permitam alguma flexibilidade e ajustamento das prestações contratuais e que evitem que as autoridades de transporte fiquem “reféns” de terem contratualizado com **base em pressupostos desatualizados (o que pode resultar em incumprimentos contratuais e pedidos de reequilíbrio económico-financeiro)**.

- a. Nos casos em que os procedimentos não foram conclusos por “causas externas”, não imputáveis à Autoridade de Transportes/entidade adjudicante - [situação (B). iii] – considera-se que a lei prevê os “mecanismos” suficientes para considerar que as “autorizações provisórias” não caducam *ope legis* (ex vi n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019). Considera-se, assim, que não será necessário promover qualquer alteração legislativa específica, podendo a operação de transportes continuar, nos seus exatos termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo visto do TdC⁵¹, parecer de entidade administrativa⁵², decisão judicial⁵³). Como já referimos, cada caso é concreto e específico e as soluções devem ser ponderado pelas Autoridades de Transportes, que são, também, para efeitos do CCP e do RJSPTP, entidades adjudicantes.
- b. Já nos casos em que os concursos ficaram “desertos” (ou por alegada “falta de resposta do mercado”⁵⁴ ou, ainda, por decisão da Autoridade de Transportes, que deliberou “reformular as peças”, por alteração de circunstâncias⁵⁵) - [situação (B) iv], considera-se, mais uma vez (sob o risco de “*over regulation*”) que não será necessário promover uma alteração legislativa, que possa configurar uma “lei-medida”. Nestes casos, as Autoridades de Transportes/entidades adjudicantes devem promover, com a celeridade possível – e sempre antes de 3.12.2021 – a apresentação das “peças do procedimento” à AMT para efeitos de emissão do PPV. Caso as Autoridades de Transportes apresentem as referidas peças “reformuladas”, considera-se, mais uma vez, que as autorizações provisórias não caducam *ope legis* (ex vi, o já referido n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019). Caso as referidas peças não sejam apresentadas à AMT, para efeitos de emissão de PPV antes de 3.12.2021, aplicam-se, com as devidas alterações, as considerações já referidas a propósito da Tipologia

⁵¹ Cfr. *inter alia*, Artigo 45.º da LOPTC.

⁵² Cfr. *inter alia*, Artigo 129.º do CPA (Incumprimento do dever de decisão) e, ainda, n.º 3 do Artigo 130.º do CPA (Atos Tácitos).

⁵³ Cfr. *inter alia* Artigo 128.º do CPA (Proibição de executar o ato administrativo), que estabelece, no seu n.º 1 que quando “quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência do processo cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público”.

⁵⁴ [confidencial]

⁵⁵ [confidencial]

de situações previstas nos casos relatados em (A), *podendo as Autoridades de Transporte competentes, para evitar a interrupção grave na provisão, sem interrupções, dos serviços de transporte público de passageiros, socorrer-se, atempadamente, dos dispositivos legais que entendam por mais adequados*⁵⁶.

III. Conclusões

63. Face ao exposto, tendo em conta a questão colocada pelo GSEM – (eventual) *caducidade das Autorizações Provisórias e cumprimento do regime previsto no Regulamento n.º 1370/2007, na sua redação atual, considerando a necessidade/adequação de uma eventual “alteração legislativa”*⁵⁷, a AMT considera que, face à tipologia de situações descritas – (*Pontos (A) e (B) supra, Pontos 58 e ss. do presente Parecer*) – as Autoridades de Transportes/entidades adjudicantes dispõem, nos termos legislação nacional e europeia em vigor, dos instrumentos necessários para assegurar a continuidade da provisão dos serviços de transporte público de passageiros – que, sendo SIEG, são também “serviços essenciais” – não ocorrendo, necessariamente, uma “caducidade” *ope legis* das referidas autorizações provisórias.
64. Naturalmente, que cabe a cada Autoridade de Transportes/entidade adjudicante (bem como à AMT, no estrito cumprimento das suas atribuições e competências, como entidade administrativa independente) proceder à avaliação de cada caso concreto, considerando os seus contornos específicos, do ponto de vista jurídico-administrativo, considerando as regras da contratação pública e o regime da “concorrência regulada”, estabelecido na legislação e jurisprudência europeias e nacional, sem deixar de ter em conta as consequências/efeitos da Pandemia SARS COV2 no “mercado” do transporte público de passageiros.
65. Para este efeito, a AMT continuará, junto das instâncias europeias competentes⁵⁸, a acompanhar todas as iniciativas / medidas que sejam tomadas neste contexto (*vide* Plano de Contingência para os Transportes, que se encontra a ser “desenhado” pela Comissão e que inclui, por decisão da própria, para além dos subsectores do transporte de mercadorias e logística, o setor do transporte público de passageiros), em natural articulação com o Governo e com as Autoridades de Transportes.

⁵⁶ *Cfr. Notas supra, sobre esta matéria.*

⁵⁷ [confidencial]

⁵⁸ [confidencial]



Lisboa, 27 de julho de 2021.