

MEMORANDO N.º 8/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

[versão não confidencial]

1. Nos termos do consignado no artigo 13.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “**o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem:**
 - a) *Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica;*
 - b) **Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente:**
 - i) *O serviço público de transporte de passageiros regular;*
 - ii) **O serviço público de transporte de passageiros flexível;**
 - iii) **O transporte em táxi;**
 - iv) **Os serviços de transporte escolar;**
 - v) *Outras soluções de mobilidade.*

2 - A autoridade de transportes deve assegurar a articulação dos serviços da sua competência com os serviços da competência de outras autoridades de transporte, designadamente em áreas geográficas adjacentes e com os serviços realizados através dos modos ferroviário pesado e ligeiro, fluvial, rodoviário em sítio próprio e expresse que atravessem ou sirvam a área geográfica da sua competência.”
2. O artigo 22.º do RJSPTP, estabelece diversas **obrigações de prestação de informação**, por operadores e autoridades de transportes, que devem ser cumpridas anualmente, aplicando-se “**igualmente aos serviços públicos de transporte de passageiros expresse, flexível e escolar”**.”
3. O artigo 34.º do RJSPTP, estabelece que “*a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ocorrer em regime de exploração regular, flexível ou mista, em função das necessidades de transportes a satisfazer na área geográfica a servir*” e pode ser efetuada através de:

- a) *Flexibilidade, total ou parcial, na determinação das paragens, dos itinerários, das frequências e dos horários dos serviços;*
- b) *Flexibilidade na capacidade e características dos veículos a afetar a cada serviço;*
- c) *Existência de sistemas de solicitação ou reserva de serviço pelo passageiro;*
- d) *Regime tarifário especial;*
- f) **Exploração do serviço através da utilização de meios e recursos afetos ao transporte escolar;**
- g) *Exploração do serviço através da utilização do transporte em táxi; ou;*
- h) *Exploração do serviço através da utilização do serviço de aluguer de veículos de passageiros com ou sem condutor, nos termos da respetiva legislação.*
4. Por seu turno, o artigo 37.º do RJSPTP estabelece que:
- **Cabe aos municípios**, no âmbito das suas competências a organização e o financiamento do serviço público de transporte escolar dentro da respetiva área geográfica, **sem prejuízo da possibilidade de delegação ou partilha** dessas competências;
 - Pode ser assegurado com **recurso a meios próprios** do município ou da autoridade de transportes competente, se diferente do município, através de **serviços especializados** de transporte escolar ou do serviço público de transporte de passageiros **regular ou flexível** existente na área geográfica em causa;
 - A contratação de **serviços especializados de transporte escolar** é realizada de acordo com a legislação aplicável em matéria de **contratação pública**, podendo prever, quando adequado, **a possibilidade de utilização da capacidade de ocupação dos veículos por outros passageiros**, no regime de serviço público de transporte flexível;
 - **A exploração dos serviços de transporte escolar pode ainda ser incluída no objeto dos procedimentos de contratação de serviços públicos** de transporte de passageiros, de acordo com as regras definidas no respetivo procedimento pela autoridade de transportes competente;
 - Os termos da exploração do serviço de transporte escolar contratados de acordo com o disposto nos números anteriores podem ser modificados no decurso do prazo contratual, atendendo à evolução das necessidades de transporte decorrentes das flutuações da população escolar e do respetivo parque escolar, nos termos da legislação aplicável em matéria de contratação pública.

5. Contudo, de 2015 a 2019 vigorou o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, ainda com referências a legislação revogada pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, sendo que o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, veio a suprimir muitas das matérias específicas do transporte escolar, tendo inclusive conceitos diferenciados da Lei n.º 52/2015 (“circuitos especiais” vs “serviços especializados”).
6. A sobreposição de legislação e a mudança de paradigma da gestão dos transportes públicos, em que 80% dos Municípios delegaram competências nas Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, gerou dificuldades de interpretação e de aplicação da legislação.
7. Por outro lado, geraram-se igualmente sobreposições e falta de articulação entre as contratações efetuadas pelos Municípios – quanto a transporte escolar ou transporte público acrescido de transporte escolar - com a gestão do sistema pelas CIM/AM.
8. Ademais, algumas entidades públicas, como as CCDR (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), defenderam a submissão à concorrência do transporte escolar, não tendo em conta que os serviços de transporte público onde é disponibilizado o transporte escolar, já haviam sido submetidos à concorrência¹, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

¹ A saber:

- O artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, permite a manutenção em exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros, titulados por autorizações provisórias, depois de 2015 e pelo prazo máximo de 3 de dezembro de 2021 ou antes, caso entretanto sejam adjudicados os contratos de serviço público que sejam tenham sido submetidos à concorrência, nos termos do RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos (CCP);
- De referir que decorre dos termos do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que se considera o procedimento iniciado com submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, 14 de maio.
- Como refere o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 169-A/2019: *“permitindo que se possam prorrogar os atuais títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros - as autorizações provisórias, contratos de serviço público, nos termos lato admitidos pelo Regulamento - se, previamente a tal prorrogação, for iniciado o procedimento de seleção de novo operador de transporte de passageiros, procedimento esse que implica a submissão a parecer prévio vinculativo por parte do regulador setorial, a AMT.”*
- Tendo todas as CIM/AM submetidos os procedimentos de submissão à concorrência à AMT e tendo muitos dos procedimentos já sido lançado, considera-se que os serviços de transporte de passageiros titulados por autorizações provisórias estão devidamente enquadrados de modo a serem suscetíveis de lhes serem requisitados passes escolares, nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
- Tendo em conta o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, carecerá de fundamento e sentido submeter à concorrência determinado serviço que já terá sido submetido à concorrência ou que já esteja no âmbito de procedimento tendente à submissão à concorrência, nos termos já referidos;
- Ou seja, já foi assegurado um dos *“interesses públicos em presença: por um lado, a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso de novos operadores ao mercado do transporte rodoviário de passageiros, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação”*, não sendo de colocar o outro em causa *“a garantia de acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de emergência”*, (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 169-A/2019), incluindo os alunos, por via do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
- De qualquer modo, de referir que nada obsta à celebração de contratos de serviço público, que incidam em linhas tituladas por autorizações provisórias, quando seja necessário pagar compensações de serviço público dirigidas à sustentabilidade do transporte público, considerando-se igualmente que, nestes casos, não existe obrigatoriedade de submissão à concorrência, desde que tais procedimentos concursais já tenham sido iniciados e estejam em curso, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;
- E nesses casos, nada obsta que o mesmo contrato enquadre, não só, a compensação ao serviço público como também os pagamentos decorrentes dos passes escolares;

9. Acresce que, no atual contexto epidemiológico, causado pela epidemia SARS-CoV-2 e doença Covid-19, foram conferidas competências aos estabelecimentos escolares para organizar o regresso às aulas, sem que se afigure que tenha sido, prévia e expressamente, acautelada a necessidade de articulação com as autoridades de transportes, para que estas possam organizar o sistema de transportes (público e especializado) para permitir o transporte dos alunos.²
10. De sublinhar que no âmbito da implementação de serviços mínimos de transportes, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) tem constatado dificuldades na implementação, pelas Autoridades de Transportes, de serviços públicos de transporte de passageiros face à enorme quebra de receita tarifária e procura (que chegou a 90% e em muitos casos ainda não recuperou 50%) e face às disponibilidades financeiras para reativar serviços de transportes (em moldes não previstos anteriormente).
11. Com exceção das áreas metropolitanas, o transporte escolar constitui um elemento essencial na sustentabilidade do serviço público de transporte de passageiros³, mesmo quando este é escasso e, mesmo nessas situações, por vezes, revela-se insuficiente para garantir a sua manutenção.
12. Ora, não se tendo ainda sequer alcançado, em muitas zonas do país, mais de 20% da oferta pré-existente, daqui decorre que o desdobramento de horários de escolas implicará a necessidade de reforço da oferta para além do que anteriormente era disponibilizado.
13. Note-se que não está apenas em causa a reativação da anterior oferta para acorrer à procura que normalmente existiria, mas sim criar oferta adicional devido a uma distribuição anormal de parte da procura (sendo uma obrigação legal acorrer à procura de transporte escolar), sem que a população em geral tenha regressado ao transporte público, permitindo fazer subir a receita (uma componente vital para a sustentabilidade do setor).
14. Por outro lado, de recordar que na reabertura do ano escolar para o ensino secundário, neste primeiro semestre, a abertura não planeada ou não articulada atempadamente, levou

• Naturalmente, e no que se refere a compensações, o facto de não se submeter à concorrência determinado serviço, não implica que não sejam cumpridas as regras de fundamentação do preço contratual/compensações, nos termos do RJSPTP e do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, tal como decorre Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas (<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>). Estando o pagamento de passes escolares incluído no preço contratual, o contrato deverá separar claramente a despesa associada, devendo, como em qualquer outro caso, existir reporte de informação objetiva e fidedigna dos dados de base que originam e comprovam a despesa.

²Aliás, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-D/2020, de 20 de junho e as orientações da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares não contêm qualquer referência ao transporte escolar https://www.dgeste.mec.pt/wp-content/uploads/2020/07/Orientacoes-DGESTE-20_21.pdf

³ De referir que os níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros previstos em anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, devem considerar, obrigatoriamente, os transportes e necessidades escolares.

a diversos conflitos entre operadores e Autoridades de Transportes, suscitando, não só, dificuldade de disponibilização de serviços de transportes a alunos, como também gerou questões de índole concorrencial.

15. Neste último caso, verificou-se a utilização de circuitos especiais ou meios próprios de autoridades de transportes em substituição de linhas e operadores licenciados e autorizados, sem a prévia articulação com estes e sem a articulação de Municípios com Comunidades Intermunicipais.
16. Para o ano escolar 2020/2021 tais situações poderão novamente surgir, uma vez que face aos custos necessários para disponibilizar transportes a alunos em horários desdobrados, os Municípios poderão, novamente, optar por prescindir do habitual transporte público e recorrer a outros meios (táxis ou meios próprios) sem reativar as linhas autorizadas (e consequentemente, sem, atribuir compensações a esses operadores). Ou seja, poderá dar-se a substituição de operadores, não pelas vias expetáveis (submissão à concorrência ou reorganização do sistema) mas fundada numa questão de emergência, mas com uma duração já nada excepcional.
17. Por outro lado, afigura-se que o Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, veio potenciar dificuldades interpretativas, pois caso seja colocada a hipótese da não aceitação de competências, tal implicará, em dado Município, a não aplicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, não existindo outro regime substitutivo, já que o anterior Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro (revogado em 2019), não se mantém em vigor transitoriamente. Para além disso, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que aprova a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, não prevê normas em pormenor suficiente para que seja possível regulamentar, efetivamente, o sistema.
18. O artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, estabelece que *“até ao início de vigência do diploma previsto no artigo 34.º, mantêm-se em vigor toda a legislação e regulamentação aplicável à ação social escolar, em tudo o que não for contrário ao presente decreto-lei”*, o que dificulta ainda mais a interpretação, já que pelo Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, o transporte escolar está incluído na ação social, mas remete para o Decreto-Lei n.º 299/84, que se encontra revogado.
19. Acresce que, no que se refere a transportes escolares, o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro apenas estabelece: *“A organização e o controlo do funcionamento dos transportes escolares são da competência das câmaras municipais da área de residência dos alunos, nos termos definidos no plano de transportes intermunicipal*

respetivo, cabendo -lhes especificamente: a) Organizar o processo de acesso ao transporte escolar para cada aluno; b) Requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os bilhetes de assinatura (passe escolar) para os alunos abrangidos, nos termos a fixar por portaria dos membros do Governo com competência na matéria; c) Pagar as faturas emitidas mensalmente pelas entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo; d) Contratar, gerir e pagar os circuitos especiais.”

20. Tal portaria não foi ainda publicada, situação já anteriormente suscitada pela AMT junto da tutela da Educação e da Mobilidade (ofícios que se anexam), pela necessidade de clarificação da articulação entre o pagamento de passes escolares ou implementação da sua gratuitidade, com outras bonificações tarifárias, como sejam o Passes 4.18, matéria sobre a qual desconhecemos eventuais desenvolvimentos.
21. De recordar que, nos termos do plasmado no artigo 13.º do revogado Decreto-Lei n.º 299/84 foram emitidas a Portaria n.º 161/85, de 23 de março e a Portaria n.º 181/86, de 6 de maio, que estabeleciam regras de atribuição do Passe Escolar.
22. A AMT considerou que a aplicação de diferentes regras, que se excluem e sobrepõem, entre descontos de transporte escolar, descontos do 4.18 e tarifários definidos de forma universal e abrangente pelas autoridades de transportes podem diferenciar as condições de acesso e financiamento da população escolar, porquanto poderão ser obrigados a optar por títulos mais dispendiosos, porque abrangidos por transporte escolar, mesmo que no mesmo serviço existam outros títulos de transporte disponibilizados pelo operador a uma tarifa inferior.
23. Por outro lado, as autoridades de transportes podem ser obrigadas a financiar títulos de transporte pelo seu valor total, porque abrangido pelo transporte escolar e não a financiar parte dos descontos já atribuídos por via do Estado, no passe 4.18. porque se trata de uma abrangência diferente e porque se presume a não cumulação de descontos.
24. Uma vez que o Passe 4.18 incide sobre todos os títulos de transporte em vigor, julgamos que deve ser clarificado – eventualmente na portaria de regulamentação – que as autoridades de transporte/administração local podem financiar – o operador ou o passageiro – em parte ou a totalidade de um título de transporte de estudante, ou seja, se o Passe 4.18 pode atribuir descontos, financiados pelo Estado, de 60% ou 25%, então a administração local poderá financiar a totalidade (estando em causa a gratuitidade para o passageiro) ou parte dos 60% ou 25% da tarifa inteira. Perante a existência do Passe 4.18, carecerá de sentido - face aos princípios de equidade e acessibilidade subjacentes - que a administração local, por se tratar de transporte escolar, não requirite esses títulos mas as

tarifas inteiras e, nesse sequência, despenda do valor total e não do valor já com desconto, até porque o transporte escolar pressupõe a existência de um título escolar, diferenciado de uma tarifa de valor inteiro, disponibilizado ao público em geral. Deverá também asseverar-se sempre que um operador de transportes público não obtenha financiamento por parte do IMT, em 60% ou 25% da tarifa inteira e financiamento a 100% da tarifa inteira por parte da administração local, por configurar duplo financiamento. Aliás, esta questão já se colocava na vigência do anterior regime.

25. Aliás, e em rigor, o diploma habilitante do Passe 4.18 é o Decreto-Lei n.º 299/84. Estando este revogado, haverá que procurar recuperar a base legal daquele título, expressamente, no Decreto-Lei n.º 21/2019, e, bem assim, a sua adequada articulação com o Passe escolar a cargo dos Municípios.
26. De referir ainda que importa assegurar a compatibilidade do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro com o Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar e que também inclui o transporte escolar e remete para o revogado Decreto-Lei n.º 299/84.
27. Noutro passo, o Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, não deverá obstar a que a despesa do transporte escolar seja tratada autonomamente, sobretudo quando incluída em compensações/remuneração para assegurar o transporte público e os seus termos não poderão ser contraditórios com o previsto no Decreto-Lei n.º 21/2019.
28. De referir ainda que no artigo 68.º, que estabelece que *“É fixada por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais, da educação e dos transportes terrestres, uma fórmula de financiamento das despesas de transporte escolar”*, julgamos que deverá ser garantido que as transferências relativas a transporte escolar, bem como os gastos associados, mesmo que decorrentes do orçamento municipal, sejam devidamente autonomizada, uma vez que se constata que o seu tratamento contabilístico (indistintamente em “transportes” ou “apoios sociais” ou outras categorias) dificulta o controlo anual de compensações bem como a emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.⁴
29. Acresce que num estudo da AMT - publicado ainda antes da aprovação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, mas que mantém a atualidade - já havia sido recomendada a necessidade de ponderação da melhor “regulamentação” do enquadramento do transporte

⁴ Relatório sobre compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf

escolar⁵ face às exigências da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho⁶, no que se refere à matéria tarifária, tratamento e transmissão de informação de controlo e contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros.⁷

30. É certo que muitas das questões assinaladas estão diretamente relacionadas com financiamento e organização do sistema de transportes, competências legalmente atribuídas às Autoridades de Transportes (Estado incluído). Contudo estão também em causa matérias de âmbito tarifário e legalidade de compensações financeiras e objetividade de normas legais de enquadramento, matérias que inserem nas atribuições desta Autoridade, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio).
31. Destarte, considera-se ser necessária uma reflexão sobre esta matéria, não só quanto à adequada regulamentação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, mas também da sua melhor articulação à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
32. Nesse sentido, junta-se para reflexão e consideração uma proposta preliminar de alteração ao Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, condicionada, naturalmente, ao eventual conteúdo das diversas portarias que aquele diploma prevê que sejam emitidas, no âmbito dos órgãos de concertação previstos naquele diploma.
33. Sem prejuízo, no que belisca às portarias mencionadas e a ser emitidas, incidindo apenas sobre matérias como compensações financeiras e matéria tarifária, a AMT disponibiliza-se igualmente para contribuir para a sua versão final, no âmbito das respetivas competências previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Lisboa, 15 de outubro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

⁵ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

⁶ Recorde-se que a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, decorre um imperativo de articulação do transporte escolar com o transporte público.

⁷ De referir ainda as dificuldades interpretativas da conjugação de ambos os regimes (transporte público e transporte escolar) e que levou à emissão de uma comunicação da AMT às autoridades de transportes https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf

Anexo

Alteração ao Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro

(projeto preliminar, sujeito a apreciação e discussão, nas tutelas e/ou stakeholders)

confidencial