

## Novo Regime Jurídico E se não houver transporte público?

O processo de contratualização dos serviços de transporte encerra muitos desafios e também alguns perigos. Um deles é a possibilidade de verificar-se um "vazio" na prestação do serviço de transportes no período compreendido entre a adjudicação do concurso e o início da operação. E, se de repente, deixar de haver transporte público? Como iriam reagir as populações? E quais seriam os argumentos dos autarcas deste país? Será que os cadernos de encargos dos concursos contemplam esta possibilidade?



O novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, adapta ao enquadramento nacional as diretivas europeias que estabelecem um regime de concorrência regulada aplicável ao serviço público de transporte de passageiros. Segundo o IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, o novo regime vem substituir "o enquadramento legislativo nacional para o setor dos transportes terrestres de passageiros, desatualizado e desajustado das necessidades atuais".

As mudanças são muitas, quer do ponto de vista estrutural quer jurídico, passando pela delegação de competências ou regulação. A lei que consagra o novo RJSPTP define a aplicação do documento aos serviços de transporte rodoviário, ferroviário e fluvial, de âmbito local, urbano, suburbano, municipal, intermunicipal e inter-regional. Em cumprimento com as normas europeias, o novo regime delega "quem são e como atuam as autoridades competentes na organização do setor dos transportes terrestres"; "estabelece a regra geral de realização de procedimentos concursais para a escolha do operador de transportes" – num regime de concorrência regulada –; e "define as condições em que as autoridades competentes podem impor obrigações de serviço público no âmbito de um contrato de serviço público".

Sucintamente, o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros representa uma profunda alteração no modelo institucional de planeamento e gestão do serviço público de transporte de passageiros, assim como do quadro legal de organização do respetivo mercado em Portugal. Este era um trabalho que deveria ter sido preparado atempadamente entre todos os agentes do setor há já vários anos. Todavia, "à boa maneira portuguesa" guardou-se tudo para o fim. 2019 aproxima-se, e não tardará até a União Europeia vir averiguar quem já cumpriu (ou não) com as diretivas do novo regime.

Num território repleto de disparidades entre o litoral e o interior, o norte e o sul, áreas metropolitanas e CIM's, a aplicação do novo RJSPTP será uma tarefa árdua e complexa. Face às dúvidas que ainda subsistem para o entendimento global de todo o processo de transição, a Transportes em Revista procurou ouvir as diversas entidades do sistema, desde o regulador, passando por entidades jurídicas, consultores, operadores e as próprias Comunidades Intermunicipais (CIM's).

### O papel da AMT e do IMT

Enquanto regulador, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes é a principal entidade de fiscalização dos vários modos de transporte terrestres, ferroviários e fluviais, respetivas infraestruturas e atividades económicas a estes consagrados. Em declarações à Transportes em Revista, João Carvalho, presidente da AMT, diz que a autoridade, «no âmbito das competências que lhes estão legalmente cometidas, tem efetuado uma monitorização sistemática da implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007». João Carvalho refere o esforço da AMT em «promover o reforço das ações para esclarecer o enquadramento relativo às suas competências, de norte a sul do país junto das Comunidades Intermunicipais, Áreas Metropolitanas e demais autoridades de transporte», de forma a assegurar legalmente a transição para o novo regime.

«Existem já contratos no terreno que estipulam períodos de transição iniciais e finais de um contrato»  
João Carvalho

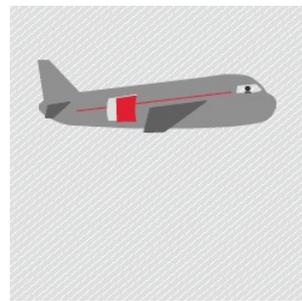
O presidente da AMT salienta ainda «que muito já foi feito (em pouco tempo) para a preparação das Autoridades de Transportes de nível local para o novo paradigma». O responsável refere que «já foram emitidas diversas orientações sobre o processo de transição para o novo regime e todas constam do sítio do IMT, AMT e Grupo de Trabalho e Capacitação das Autoridades de Transportes» e que «a AMT tem colaborado com o IMT,

tendo em conta que o binómio regulação-regulamentação deve contribuir para um círculo virtuoso e de cooperação institucional».

Confrontado sobre o papel do regulador na eventual ausência de serviço, entre a mudança de operador, João Carvalho responde que Regulamento 1370/2007 e o novo RJSPTP preveem «mecanismos que asseguram a transição entre operadores, evitando vazios e/ou quebras de serviço». Atualmente, aponta o responsável, «existem já contratos no terreno que estipulam períodos de

transição iniciais e finais de um contrato, em que são estabelecidos prazos de transição entre um operador e o seguinte. Na prática, a lei permite a existência de períodos em que o operador anterior ainda presta serviços e ao mesmo tempo o novo operador começa a preparar prestação de serviços em velocidade de cruzeiro».

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes é «a entidade responsável pela regulamentação técnica, licenciamento, certificação e homologação, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, bem como pela gestão de registos nacionais». Assim, define Eduardo Feio, presidente do conselho diretivo do IMT, o papel da sua instituição nesta matéria, recordando que «ao IMT, apenas cabe apoiar as autoridades de transportes referidas nos artigos 6.º e 7.º do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP), enquanto estas não assumirem a totalidade das competências que lhes são atribuídas por esse regime». Todavia, o mesmo alerta as autoridades de transporte a «assumir rapidamente as suas competências e obrigações de autoridades de transporte, atribuídas pela Lei n.º 52/2015».



Eduardo Feio confessa que «não é suposto haver vazio na prestação de serviços de transporte às populações», devendo a adjudicação ocorrer «durante o período de transição e contemplar um período de preparação do novo operador, durante o qual os serviços de transporte existentes se deverão manter sem alterações». O responsável explica igualmente que «a entrada do novo operador não deve ser brusca», mas sim «gradual e planeada de forma a evitar vazios na prestação de serviços». Eduardo Feio recorda que poderá ainda existir «um período em que o operador cessante ainda presta serviços e o novo operador já iniciou a operação».

«Não é suposto haver vazio na prestação de serviços de transporte às populações»  
Eduardo Feio

O presidente do conselho diretivo do IMT lembrou à Transportes em Revista que «das 21 Comunidades Intermunicipais do continente, 16 publicaram no Jornal Oficial da União Europeia, um pré-aviso de procedimento de concurso para a contratação de serviços públicos de transporte de passageiros», bem como «as duas Áreas Metropolitanas». Eduardo Feio garante que «a verificar-se atraso, nestas ou em qualquer das CIM que ainda não procederam à publicação do pré-aviso, as entidades têm ao ser dispor mecanismos a que poderão recorrer, designadamente tendo em conta o previsto no artigo 5.º do Regulamento (UE) 2016/2338, de 23 de outubro de 2016 e do Regulamento (UE) 2016/2338, de 14 de dezembro de 2016, devidamente articulado com o Código dos Contratos Públicos».

Sobre os instrumentos necessários para garantir a igualdade de oportunidades entre agentes económicos a concurso, Eduardo Feio salienta que estes últimos «têm de ter Licenciamento de Empresas de Transporte de Passageiros, cumprindo requisitos de idoneidade, capacidade profissional e capacidade financeira». Da mesma forma, devem ser consideradas as regras do Código dos Contratos Públicos, sendo que «o procedimento de seleção do operador tem de cumprir todos os requisitos de imparcialidade, transparência e de não discriminação, eliminando qualquer forma de impedir, restringir, falsear ou distorcer a concorrência».

#### Autoridade de Transporte tem de garantir regularidade do serviço

Do ponto de vista jurídico, a Transportes em Revista falou com José Luís Moreira da Silva, da SRS Advogados, que desde logo referiu que «cabe à Autoridade de Transporte prever uma transição entre operadores que garanta a regularidade e continuidade de funcionamento do serviço. Os procedimentos de contratação e os contratos a celebrar devem prever esse período com cuidado e pormenor, assegurando a cooperação do operador de saída e do operador de entrada». Sobre o processo de transição, o advogado da SRS Advogados explica que «em caso de algum percalço no procedimento adjudicatório, designadamente por atraso no mesmo, o Regulamento 1370/2007 e o RJSPTP preveem a possibilidade de a Autoridade de Transporte tomar medidas de emergência para garantir a continuidade do serviço, mediante a prorrogação do contrato existente ou uma contratação por ajuste direto com duração limitada no máximo de dois anos».



Relativamente ao regulador, José Luís Moreira da Silva, diz que tem o papel de intervir «na fiscalização e supervisão dos operadores, podendo emitir instruções vinculativas, aplicar medidas cautelares provisórias e sanções se se verificar um incumprimento na prestação de serviços por parte de um operador». Questionado sobre as formas e os instrumentos legais que asseguram a mesma oportunidade aos agentes económicos a concurso, sem penalização pela sua dimensão ou nacionalidade, José Moreira da Silva garante que «a legislação interna e europeia de contratação pública, por via do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, impõe como princípios específicos de qualquer procedimento, a concorrência, a publicidade e a transparência, a igualdade de tratamento e a não discriminação».

Desta forma, continuou o responsável, «qualquer procedimento que não cumpra com estes princípios será ilegal e sujeito a ser anulado pelos tribunais administrativos e até a não receber o visto do Tribunal de Contas, quando exigido». O responsável da SRS Advogados disse ainda que «a publicação atempada do procedimento e a não discriminação assegura que ninguém poderá ser favorecido ou desfavorecido em razão da nacionalidade» e que o regime de contratação pública aplicável contém regras que «poderão ser utilizadas pelas Autoridades de Transporte para beneficiar as PME (...), regras de qualificação financeira e técnica e a possível divisão em lotes do serviço». José Luís Moreira da Silva reiterou, por fim, que «a escolha dos critérios de adjudicação mais corretos para o fim pretendido, de entre os permitidos, tem de ser bem ponderado para que não haja violações das regras referidas».

«Seria bom alguém pensar neste tema com alguma profundidade sob pena de a contratualização conduzir a resultados precipitados e inexequíveis»  
José Luís Esquivel

A Transportes em Revista chegou também à fala com José Luís Esquivel, da Esquivel Associados, que diz tratar-se «de uma questão de maior relevância», uma vez que «o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros não resolve essa questão». O advogado opina que «seria bom alguém pensar neste tema com alguma profundidade sob pena de a contratualização conduzir a resultados precipitados e inexequíveis». E vai mais longe: «como se diz na gíria, o papel comporta tudo, ou seja, podem-se produzir

em laboratório fantásticos cadernos de encargos mas a realidade é bem mais complexa e a legislação pode não conseguir responder a tempo e com a eficiência a essa complexidade».

José Luís Esquível deixa também o aviso de que «**não se monta uma operação de um dia para o outro**», todavia, crê «**que a ausência de serviços não acontecerá porque tal representaria uma grave ausência de planeamento e de organização do regulador e das Autoridades de Transporte**», pois «**ninguém quererá assumir o risco de deixar as populações que diariamente precisam de transporte público sem o mesmo**». Sobre a igualdade de oportunidades entre agentes económicos a concurso, o responsável indica que «**a melhor forma de assegurar a igualdade de oportunidades é respeitar os princípios que o direito comunitário há muito tem previstos, como o da transparência das regras e dos critérios subjacentes ao procedimento e já agora o da reciprocidade**».

#### O ponto de vista dos operadores

Na tentativa de ouvir todos os agentes do sistema, a Transportes em Revista falou igualmente com Luís Cabaço Martins, presidente da ANTRP – Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros. O responsável máximo da ANTRP explicou que «**a melhor forma de garantir a continuidade de serviço, no caso de haver mudança de prestador do serviço, é estruturar bem as peças concursais, designadamente o programa de concurso e caderno de encargos**». Na sua opinião, «**é fundamental que se preparem os concursos com tempo, sem pressas, de forma estruturada, mesmo que no início de todo esse processo possa haver alguma derrapagem no prazo apontado para a aplicação plena dos regulamentos comunitários**».

Luís Cabaço Martins reiterou que «**nunca poderá acontecer um vazio na prestação do serviço público de transportes**». Contudo, deixou o aviso: «**caso se verifique excepcionalmente alguma situação que pudesse levar a alguma interrupção de serviço, tal seria facilmente resolvida com o prolongamento da prestação do serviço do operador cessante, nos termos a definir nas peças do concurso e da lei**».

Questionado sobre a margem de consenso entre a autoridade e os operadores – anterior e posterior à adjudicação do concurso – o presidente da ANTRP ressalva que «**a solução é definir claramente, na preparação dos concursos, as regras a serem cumpridas. Para isso**», explica, «**é preciso gerir cuidadosamente estes dossiês, sem pressas e precipitações, de forma competente e organizada**». Luís Cabaço Martins reforçou igualmente o posicionamento da ANTRP «**como um parceiro estratégico incontornável das autoridades de transporte e regulador para acompanhar todo esse processo**».

«A solução é definir claramente, na preparação dos concursos, as regras a serem cumpridas»  
Luís Cabaço Martins

#### Igualdade de oportunidades

A Transportes em Revista também ouviu algumas das principais empresas consultoras do país sobre este tema. João Figueira de Sousa, sócio fundador da Figueira de Sousa – Planeamento de Transportes e Mobilidade, em conjunto com Guilherme Matta da Silva, que trabalha esta temática, comentou que «**a Lei n.º 52/2015, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, prevê especificamente um regime transitório – que não deverá vigorar além de dezembro de 2019 – de manutenção em vigor de títulos de concessão atribuídos ao abrigo do RTA**». João Figueira de Sousa entende, assim, que «**as autoridades de transportes deverão, por um lado, assegurar o cumprimento dos requisitos e trâmites legais para o acionamento do mecanismo de manutenção em vigor de títulos emitidos ao abrigo do RTA, caso o entendam necessário e, por outro lado, promover atempadamente os necessários procedimentos pré-contrauais para que, independentemente de eventuais vicissitudes, se possa adjudicar o seu objeto antes do termo da ou das prestações de serviços em vigor**».

No caso de uma eventual ausência de serviços, entre mudança de operador, ao regulador, relembra João Figueira de Sousa, compete-lhe, entre outras obrigações, «**identificar situações de falha de serviço**». O consultor considera ainda que o IMT tem de ter «**uma intervenção mais direta em caso de interrupção de serviços de transporte público de passageiros**». O IMT tem também «**um importante papel no apoio às autoridades de transporte designadas pelo RJSPTP para assegurar uma transição sem percalços para o regime deste diploma**».

Nuno Soares Ribeiro, partner da VTM, acrescentou sobre este tema que «**a fase de transição para o novo contrato/operador deverá ser antecipadamente planeada e, de alguma forma acordada com o(s) operador(es) presente(s)**». O mesmo responsável disse ainda que, «**do que conheço das práticas correntes neste domínio, as autorizações provisórias já atribuídas não impõem aos operadores que estão em atividade qualquer obrigação relativamente à manutenção de serviços no seu todo até à contratualização; acesso aos terminais de sua propriedade por parte de outros operadores que vierem a contratualizar com as autoridades de transportes; e disponibilização de infraestruturas de apoio – oficinas e depósitos**». Na perspetiva de Nuno Soares Ribeiro, a não interrupção dos serviços de transporte às populações «**deverá ser assegurado por negociações diretas com os operadores instalados, tendo as autoridades de transporte de estar preparadas para estabelecer contrapartidas pelas autorizações provisórias que forem emitindo até à contratualização**».

Além do desafio de assegurar o serviço de transporte público entre mudança de operadores, existe também o desafio das infraestruturas. Nuno Soares Ribeiro pormenoriza que, «**assumindo por simplicidade que a mobilização de uma frota nova não será um problema, considero que as infraestruturas, nomeadamente terminais – que em muitos casos são de propriedade dos operadores existentes – e oficinas e depósitos, poderão constituir a principal dificuldade sentida por novos operadores, em particular em redes/serviços de pequena dimensão**». Esta questão, e o facto de os operadores locais terem um profundo conhecimento do território, poderão ser ultrapassados com pragmatismo e parceria nos casos em que operadores de maior dimensão e que desconhecem a região possam ganhar a concessão dos transportes à escala regional ou inter-regional. Nuno Soares Ribeiros elucidou que «**os operadores locais, tipicamente de menor dimensão e, em alguns casos sem capacidade de resposta para redes e serviços à escala regional/inter-regional, detêm níveis de conhecimento do mercado que seguramente não serão desprezados por operadores nacionais ou internacionais de maior dimensão**». Assim, o responsável da VTM acredita que «**o mercado se organizará de forma a responder de forma competitiva aos concursos e que, qualquer operador sem presença local que pretenda entrar no mercado, compreenderá a vantagem de se associar de alguma forma aos operadores que atualmente asseguram os serviços**».

A Transportes em Revista falou igualmente com Faustino Gomes, CEO da TIS – Transportes Inovação e Sistemas, que defende que «**a solução coloca-se, com a realização de um concurso que permita um contrato equilibrado que incentive as empresas a manter o serviço e até a melhorá-lo**». Além deste equilíbrio, continua o responsável, «**o contrato deve prever instrumentos de monitorização da oferta e da procura, quando possível, em tempo real, dependendo da dimensão da rede e das suas condições específicas**». Faustino Gomes deixa ainda a nota que «**supletivamente, poder-se-á avaliar a hipótese de ter lotes/redes a contratualizar de menor dimensão, e encontrar regras que limitem o número de concessões à mesma entidade**».

**no determinado espaço geográfico, por forma a garantir que existe na proximidade geográfica outros operadores que podem, com eventuais pequenos acréscimos de custo, servir essas áreas».**

Sobre a eventual situação de ausência de serviços em determinadas regiões, o CEO da TIS foi assertivo: **«não espero que venham a ocorrer estas situações».** Todavia, continua, **«não seria a primeira vez que se faz a extensão de contratos ao operador instalado para garantir a continuidade do serviço».** E avisa: **«o cuidado a ter é garantir que não existe especulação no eventual valor a pagar por essa extensão de serviços e que esta não configura nenhum compromisso adicional».**

Por fim, sobre a igualdade de oportunidades, esta também está prevista no Código dos Contratos Públicos (CCP) e no Regulamento. Este último estabelece que, regra geral, os contratos de prestação de serviço público de transporte de passageiros devem ser adjudicados por concurso, o qual deve ser *"aberto a todos os operadores, ser imparcial e respeitar os princípios de transparência e não discriminação"*. João Figueira de Sousa recorda ainda que **«o CCP, além de impor como princípios enformadores da contratação pública, no que interessa à presente questão, os princípios da concorrência, da imparcialidade e da igualdade, estabelece regras quanto a requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira e a eventual caução a exigir ao adjudicatário, o que previne a imposição de requisitos desproporcionados ou irrazoáveis».** De referir ainda que a última revisão do CCP veio também trazer **«um conjunto de regras que visa facilitar o acesso ao mercado por parte de empresas de menor dimensão».**

Faustino Gomes sublinha que **«um concurso bem lançado, com a definição clara da rede, mas também dos mecanismos de adaptação da oferta à procura, com redes de dimensão adequada aos diferentes tipos de empresa, com equilíbrio entre o prazo de contrato e das exigências que se fazem, permitirão garantir uma concorrência saudável».** Todavia, o responsável da TIS alerta para o facto de que **«algumas Autoridades de Transporte consideram que a contratualização poderá ter em consideração a oferta existente e que, portanto, apenas seja necessário tratar da operacionalização do concurso».**

Consequentemente, **«esta opção poderá ter associados impactes bastante gravosos para a população, autarquias e até mesmo para os operadores que pretendem concorrer».** Faustino Gomes, antevê que **«ao não desenvolverem um processo de planeamento sobre as redes de transporte existentes a contratualizar, [os operadores] não têm a verdadeira noção sobre os custos e receitas, o que em alguns casos significa gastar mais dinheiro do orçamento municipal, e noutros, conduz a uma limitação da concorrência ao concurso».**

Em suma, **«os problemas da contratualização devem ser resolvidos a montante, com o planeamento das redes a concursar, das características do concurso, da manutenção de flexibilidade da adaptação da oferta à procura e, naturalmente, no encontrar de esquemas de monitorização efetiva»**, reiterou o CEO da TIS.

#### **O trabalho das CIM's**

Importante seria também perceber a opinião das próprias Comunidades Intermunicipais e o trabalho feito até ao momento. Contactada pela Transportes em Revista, a Oeste CIM, na pessoa do primeiro-secretário Paulo Simões, refere que **«a Oeste CIM tem vindo a construir boas relações com os operadores que atualmente exercem atividade no seu território»**, assim como **«tem trabalhado ativamente para fazer convergir os serviços prestados pelo operador com as necessidades de mobilidade das populações».** A entidade acrescenta ainda que **«embora não dispondo de mecanismos legais de penalização, acreditamos que os operadores presentes atualmente cumprirão com os serviços constantes das autorizações provisórias que, no caso da Oeste CIM, foram já atribuídas até 03/12/2019».**

**«Enquanto Autoridade de Transportes [Oeste CIM] tudo fará para que os operadores atualmente presentes cumpram com os serviços que constam das autorizações provisórias»**  
*Paulo Simões*

Relativamente aos mecanismos e instrumentos necessários para a inexistência de vazio na prestação de serviços de transporte às populações, a Oeste CIM explica que **«enquanto Autoridade de Transportes, tudo fará para que os operadores atualmente presentes cumpram com os serviços que constam das autorizações provisórias. Na hipotética situação de disrupção do serviço por parte desses operadores, a Oeste CIM solicitará apoio ao Regulador para encontrar uma solução transitória».**

Questionada sobre a igualdade de oportunidades a todos os agentes económicos a concurso, a Oeste CIM informa que **«publicou em 27/06/2017 um anúncio no JOUE (...) que permite que todos os agentes económicos no espaço da União Europeia, independentemente da nacionalidade e dimensão tenham conhecimento atempado desta intenção da Oeste CIM enquanto Autoridade de Transporte».**

*por Pedro Venâncio e Sara Pelicano*

*Nota editorial: A Transportes em Revista também contactou a CIM do Médio Tejo, mas até à data de fecho desta edição não obteve qualquer esclarecimento.*