

# A nova governação do serviço público de transportes de passageiros

## principais mudanças

Margarida Roxo  
[mroxo@imt-ip.pt](mailto:mroxo@imt-ip.pt)

Águeda, 17.09.2014  
Seminário “Os novos desafios dos Transportes e Mobilidade e a Mobilidade Suave”

# agenda

O quadro legal - evolução

As autoridades de transportes em Portugal

Serviço público de transporte de passageiros  
Instrumentos regulatórios e jurídicos

O novo regime jurídico - principais aspetos

Síntese

# O quadro legal - evolução



Autarquias

Setor

1948 Regulamento do Transporte Automóvel (**RTA**) - Lei n° 37272

---

1990 Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (**LBTT**) – Lei n° 10/90

---

Quadro de **transferência de atribuições e competências para as autarquias locais** - Lei n° 159/99

---

1999

2007 Regime de **abertura à concorrência dos serviços de transportes públicos** - Regulamento 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho

---

2009 São constituídas e entram em exercício de funções as  
2010 **Autoridades Metropolitanas de Transportes** – Lei n° 1/2009

---

Novo **regime jurídico das autarquias locais** que consagra a atribuição plena de competências às autarquias e CIM - Lei n° 75/2013

---

2013

2014 Novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte  
2015 de Passageiros (consulta pública encerrada em 15 julho 2014)

---

1990

**Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBTT) –  
Lei n° 10/90**

Consagra o **conceito de Região Metropolitana de Transportes** e institui as **Regiões Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto** e as respetivas Comissões Metropolitanas

Introduz o **conceito de uma organização e gestão dos transportes, descentralizada**, evidenciada pela consagração de **transportes regulares locais** como

*“ um serviço público explorado por empresas transportadoras... mediante **contrato de concessão ou de prestação de serviços celebrado com o respetivo município**”,*

definindo

*” **Transportes locais**, os que visam a satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município ou de uma região metropolitana de transportes”.*

## **Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais - Lei nº 159/99**

1999

Definiu o quadro de **transferência de atribuições e competências para as autarquias locais** conferindo às autarquias a competência para o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nas:

Redes de transportes regulares urbanos

Redes de transportes regulares locais que se desenvolvam exclusivamente na área do município.

só 20 anos depois ...

2009 **São constituídas e entram em exercício de funções as Autoridades**  
2010 **Metropolitanas de Transportes – Lei nº 1/2009**

**A “falta de regulamentação” da Lei de Bases foi justificação para a “não aplicação” das disposições relativas aos Transportes Locais**

Autoridades de transporte

no território nacional, o **IMT**

nas duas áreas metropolitanas, as **Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto**

nas restantes **áreas urbanas**, os **municípios**

### A Administração Central regula

- os serviços **ferroviários** internacionais, regionais e interurbanos
- os serviços **suburbanos** ferroviários, metropolitanos e fluviais
- os serviços de transporte **rodoviário** de passageiros (serviços regulares) **internacionais, regionais interurbanos e concelhos**

### O planeamento e a coordenação do sistema

- continuam em grande parte, atomizados e **da responsabilidade das empresas públicas operadoras**
- no **transporte rodoviário**, são exercidos marginalmente por uma administração central *distante* e *condicionada por um quadro legal obsoleto (RTA)* que a limita a autorizar os serviços propostos pelo operador, normalmente linha a linha

# As autoridades de transportes em Portugal (IV)

## Evolução recente



Apesar disto

Nos últimos 15 anos, assistiu-se a uma evolução significativa com dezenas de **municípios**:

- a lançar **concursos** para concessões de transportes urbanos ou
- a celebrar **contratos com os operadores locais** detentores de concessões autorizadas pelo Estado (ao abrigo do RTA), alterando as condições de exploração vigentes

Em muitos casos, o IMT apoiou técnica e financeiramente esta evolução.

Hoje, a **mudança** é um imperativo

- O **novo regime jurídico das autarquias locais** (Lei n.º 75/2013) consagra a atribuição plena de competências de Planeamento e Gestão do Sistema de transportes local e regional às **autarquias e às CIM**;
- O **Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho** fixa, para toda a UE, o regime de abertura à concorrência dos serviços de transportes públicos de passageiros

## Plano Estratégico dos Transportes 2011-2015 (PET)

RCM 145/2011, de 10 novembro

- Preparar a **sucessão da aplicação do Regulamento de Transportes em Automóveis** (RTA) para o regime instituído pelo **Regulamento (CE) n.º 1370/2007**
- Proceder “a **descentralização de competências** na atribuição de serviços de transporte público regular de passageiros, **por modo rodoviário, em todo o território municipal, para os respetivos municípios**”.
- Instituir (de acordo com a LBTT) uma **gestão supramunicipal do sistema de transportes**, através de associações de Autarquias, o que “*alavanca as potencialidades da planeada transferência de competências para o poder local*”.
- Assegurar que a **organização supramunicipal do sistema de transportes se baseie em estruturas já existentes** de âmbito **supramunicipal**, “*sem a necessidade de criar entidades nem encargos públicos adicionais*”.

# Serviço público de transporte de passageiros

## Instrumentos regulatórios e jurídicos

## Regulamento CE 1370/2007

- Institui um regime de “**concorrência regulada**”
- Define o modo de atuação das **autoridades competentes** na organização do mercado dos transportes terrestres.
- Aplica-se a serviços de **âmbito local, urbano, suburbano, interurbano e de longa distância** e aos **modos de transportes ferroviários, rodoviários e fluviais**
- **Define condições** em que as **autoridades competentes podem impor**, celebrando **contratos, obrigações de serviço público** (OSP), e a regra geral, de realização de **concurso público** para a escolha da empresa operadora.



Regime jurídico do Serviço público de transportes de passageiros

## Conteúdo

- **Que autoridades de transportes** iremos ter e as suas **competências**
- De que forma se irão **articular as várias autoridades** e com que **financiamento**
- Os **princípios de planeamento e coordenação** dos SP de TP
- O **conceito** e **parâmetros** dos “**Níveis mínimos**” de serviço público
- As **condições de acesso à atividade** e **formas de exploração** dos serviços
- **Formas de contratação** do Serviço Público
- **Tipos** de contrato, formas e conteúdo geral dos **contratos**
- Obrigações de **informação e comunicação** dos operadores e AT
- Condições de imposição de **obrigações de serviço público (OSP)** e atribuição de **compensações; Direitos exclusivos**
- Relações contratuais e respetivas obrigações
- Serviços Públicos “**Expresso**”
- Regime dos Serviços Públicos de **transporte flexível**
- Organização do **transporte escolar**
- Regras aplicáveis a **títulos e tarifas** de transportes
- **Fiscalização** e regime sancionatório

## As autoridades de transportes

Autoridade de transportes	Serviço público de transporte de passageiros (tipo/modo/âmbito geográfico)
<b>Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ modo <b>ferroviário pesado</b></li><li>▪ <b>serviços</b> rodoviários “<b>Expresso</b>”</li><li>▪ maioritariamente dentro dos limites territoriais das <b>áreas metropolitanas</b> de Lisboa e do Porto</li><li>▪ subsidiariamente, em todas as <b>situações não abrangidas</b> pelas competências de outras AT</li></ul>
<b>municípios</b>	<b>municipais, que se desenvolvam integralmente</b> na respetiva área geográfica
<b>comunidades intermunicipais</b>	<b>regionais, que se desenvolvam integralmente</b> na respetiva área geográfica

Os **municípios** podem **associar-se** e **delegar em comunidades intermunicipais** as respetivas competências em matéria de serviços públicos municipais

## Competências das autoridades de transportes

No domínio do serviço público de transporte de passageiros

- **Planeamento** e **desenvolvimento** dos serviços, equipamentos e infraestruturas
- **Coordenação, organização e articulação** dos serviços e **determinação de obrigações de serviço público**;
- **Exploração** através de meios próprios e/ou atribuição a operadores de serviço público;
- **Investimento** nas redes, equipamentos e infraestruturas
- **Financiamento** incluindo as obrigações de serviço público, redes, equipamentos e infraestruturas
- Fixação dos **regimes tarifários**
- **Fiscalização e monitorização** da exploração
- **Divulgação** dos serviços

## Princípios de planeamento e coordenação do SP

devem assegurar

A **articulação** e **otimização da exploração**, no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração

todos os **modos** de transporte

TP regular

transporte flexível (a pedido)

táxi, transporte escolar, partilhado, turístico

A implementação dos **níveis mínimos de serviço público**, de forma **progressiva** até **dezembro de 2019**

O diploma fixa

critérios e parâmetros

cobertura espacial

cobertura temporal

comodidade

dimensionamento do serviço

informação

## Conceito e parâmetros dos níveis mínimos de SP

### Parâmetros de dimensionamento

Cobertura espacial / territorial <b>adequada</b>	Oferta de transportes <b>urbanos</b> Oferta de ligações de <b>lugares</b> às sedes de concelho Oferta de ligações das <b>sedes de concelho</b> às cidades de referência Oferta de ligações entre <b>cidades de referência</b>
Cobertura temporal <b>razoável</b>	Amplitude da oferta: <b>Período</b> de funcionamento (período escolar = período não escolar) Número e horário das <b>circulações</b> (diárias)
Comodidade	<b>Tempos médios de espera</b> e <b>nº de transbordos</b> (entre diferentes modos de transporte ou entre serviços do mesmo modo) aceitáveis, para acesso ao destino
Custos <b>acessíveis a todos os cidadãos</b>	Alargamento do <b>acesso a tarifas reduzidas</b> : extensão do <b>Passe+</b> aos cidadãos de menores recursos em todo o país
Custos <b>sustentáveis para o Estado, autarquias e operadores</b>	Utilização <b>eficiente</b> de <b>meios e recursos</b> disponíveis e <b>soluções de transporte adaptadas</b> à dimensão da procura: recurso a serviços regulares ou serviços flexíveis (horário e/ou itinerário e/ou paragem) , serviço a pedido

## Condições de acesso à atividade e formas de exploração dos serviços

Podem explorar o serviço público de transporte de passageiros pessoas singulares ou coletivas que cumpram os **requisitos legais de acesso à atividade**

O serviço público de transporte de passageiros **pode ser explorado:**

- ▶ **diretamente** pelas autoridades de transportes competentes, com recurso a meios próprios (caso dos serviços municipalizados)
- ▶ por **atribuição das AT**, através da celebração de **contrato de serviço público:**
  - a operadores internos
  - a outros operadores de serviço público
- ▶ através de **uma autorização**, no caso dos serviços “Expresso”

### “Operador interno”

qualquer operador de SP que constitua uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual uma autoridade competente exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços

Os **contratos de serviço público** podem abranger **uma linha, um conjunto de linhas, ou uma rede** que abranja a **área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes**

## Formas de contratação do Serviço Público

A **autoridade de transportes competente** elabora e aprova o procedimento de seleção do operador de serviço público, designadamente o **programa do procedimento** e o respetivo **caderno de encargos**, nos termos do Regulamento e do Código dos Contratos Públicos.

### Tipos de Contratos

#### Concessão de serviço público

- operador remunerado total ou parcialmente através das tarifas cobradas
- assunção maioritária do risco de exploração pelo operador

#### Prestação de serviço público

- receitas tarifárias alocadas à AT
- remuneração por parte da AT
- sem transferência do risco de exploração para o operador

#### Misto

Os **contratos** de serviço público podem **prever regimes** associados ao **desempenho** do operador de serviço público e sistemas de **penalidades e incentivos**

## Conteúdo geral dos contratos

- a **definição dos serviços**: cobertura espacial e temporal da procura/oferta, tarifário, bilhética, ...
- os **meios afectos**: material circulante e infraestruturas de apoio.
- o regime de **partilha de riscos**
- as **Obrigações de Serviço Público** e os direitos exclusivos
- o **modelo financeiro**: tarifas, receitas/proveitos, remunerações
- o esquema de **incentivos e penalidades**
- os **parâmetros de qualidade do serviço** pretendidos: fiabilidade, pontualidade, taxa de ocupação, limpeza e conservação dos veículos.....;
- os **padrões de qualidade ambiental** pretendidos: especificações técnicas e funcionais dos veículos, idade da frota.....;
- a **informação e promoção**; marketing, comunicação de perturbações nos serviços, relações públicas.....
- o sistema de indicadores de **monitorização e controlo** do contrato

a duração do contrato

as condições de alteração durante a vigência

a fiscalização

## Obrigações de Serviço Público e compensações

Podem ser impostas **Obrigações de Serviço Público (OSP)** pela AT competente.

O cumprimento destas obrigações pode conferir o direito a uma **compensação** ao operador do SP

Regulamento 1370/2007

**“Obrigação de serviço público”** é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador de serviço público, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas”

**“Compensação por obrigação de serviço público”** é qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida direta ou indiretamente por uma autoridade de transportes, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;

A atribuição da compensação é efetuada nos termos do Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.

## Regime transitório

Para todos os estados europeus, o prazo limite de cumprimento do regulamento 1370 é **dezembro de 2019**.

No **período de transição** subsistirão grande parte das concessões atribuídas ao abrigo do regime atual do RTA.

Algumas são já hoje **provisórias** (nas AM) e caberá às respetivas autoridades determinar o momento da sua cessação antes ou no limite daquele prazo

As **concessões (não provisórias)** atribuídas ou renovadas antes desse prazo, **terminarão obrigatoriamente em 19 de Dezembro de 2019**

Às **autoridades de transportes** caberá estudar cuidadosamente as situações existentes no seu território e **em cooperação com os operadores** **gerir a transição** para a plena aplicação do Regulamento.

# Síntese

## Princípios e questões-chave

### Futuro Modelo de Organização do Sistema de Transporte Público de Passageiros

#### Novo enquadramento **institucional** das **autoridades de transportes**

- modelo futuro e respetiva transição;
- competências e âmbito territorial;
- articulação/coordenação entre AT;
- regulação;
- fiscalização;
- observação e sistema de informação.

#### Enquadramento da **contratualização de serviços**

- *Regras de jogo* aplicáveis (concorrência regulada /contratação pública)
- Modelos de contratos admissíveis;
- Regras sobre Obrigações de Serviço Público (OSP); definição e respetiva compensação (remuneração /direitos exclusivos)

# A nova governação do serviço público de transportes de passageiros

## principais mudanças

Margarida Roxo  
[mroxo@imt-ip.pt](mailto:mroxo@imt-ip.pt)

Águeda, 17.09.2014  
Seminário “Os novos desafios dos Transportes e Mobilidade e a Mobilidade Suave”