

# Novo Regime Jurídico do serviço público de transporte de passageiros

Isabel Seabra  
[icseabra@imt-ip.pt](mailto:icseabra@imt-ip.pt)

Braga, 2 de Outubro de 2014  
Seminário “Mobilidade”, Comunidade Intermunicipal do Cávado

## *O quadro legal - evolução*

***As autoridades de transportes em Portugal***

***Serviço público de transporte de passageiros - Instrumentos políticos, regulatórios e jurídicos***

***O novo regime jurídico - principais aspetos***

***Preparar a mudança – organização, instrumentos, recursos***

***Notas finais***

# O quadro legal - evolução



## Sector

## Autarquias

1948

Regulamento do Transporte Automóvel (RTA) - *Lei nº 37272*

1990

Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestre (LBTT) – *Lei nº 10/90*

Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais - *Lei nº 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 **Autoridades Metropolitanas de Transportes** – *Lei nº 1/2009*

2010

Novo **regime jurídico das autarquias locais** que consagra a atribuição plena de competências às autarquias e CIM - *Lei nº 75/2013*

2013

2014

2015

**Novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros** (em preparação)

*O quadro legal - evolução*

## *As Autoridades de Transportes em Portugal*

***Serviço público de transporte de passageiros - Instrumentos políticos, regulatórios e jurídicos***

***O novo regime jurídico - principais aspetos***

***Preparar a mudança – organização, instrumentos, recursos***

***Notas finais***

**1990**

## **Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBTT)**

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 n° 159/99

1999

Concretiza o princípio de descentralização de **competências para as autarquias locais** em matéria de planeamento, gestão e 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 Metropolitanas de Transportes – Lei n° 1/2009

2010

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

## Situação atual

**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 concelhios**

### **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 disso, **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 que decorre:

- Do **Plano Estratégico de Transportes**, PET (2011-2015) e do PETI 3+ (2014-2020)
- Do **Regulamento n.º1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho** que fixa, para toda a UE, o regime de **abertura à concorrência dos serviços de transportes públicos de passageiros**
- Do **novo regime jurídico das autarquias locais** (Lei n.º 75/2013) que consagra a atribuição plena de **competências de Planeamento e Gestão do Sistema de transportes local e regional às autarquias e às CIM**;

*O quadro legal – evolução*

*As Autoridades de Transportes em Portugal*

*Serviço público de transporte de passageiros - Instrumentos políticos, regulatórios e jurídicos*

*O novo regime jurídico - principais aspetos*

*Preparar a mudança – organização, instrumentos, recursos*

*Notas finais*

## 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*”.

2014-2020



**CRESCIMENTO  
COMPETITIVIDADE  
COESÃO**

PARA QUE TUDO  
FIQUE MAIS PERTO

## 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.



Novo Regime jurídico do Serviço público de transportes de passageiros

*O quadro legal – evolução*

*As Autoridades de Transportes em Portugal*

*Serviço público de transporte de passageiros - Instrumentos políticos, regulatórios e jurídicos*

*O novo regime jurídico - principais aspetos*

***Preparar a mudança – organização, instrumentos, recursos***

***Notas finais***

### 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

As Autoridades 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

Transp. Flexível (a pedido)

táxi, transporte escolar, partilhado, turístico

O diploma enquadra a implementação dos **níveis mínimos de serviço público**, de forma **progressiva até dezembro de 2019**

#### 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 **adequada**

Oferta de transportes **urbanos**  
Oferta de ligações de **lugares** às sedes de concelho  
Oferta de ligações das **sedes de concelho** às cidades de referência  
Oferta de ligações entre **cidades de referência**

Cobertura temporal **razoável**

Amplitude da oferta:  
**Período** de funcionamento (período escolar = período não escolar)  
Número e horário das **circulações** (diárias)

Comodidade

**Tempos médios de espera** e **nº de transbordos** (entre diferentes modos de transporte ou entre serviços do mesmo modo) aceitáveis, para acesso ao destino

Custos **acessíveis a todos os cidadãos**

Alargamento do **acesso a tarifas reduzidas**:  
extensão do **Passe+** aos cidadãos de menores recursos em todo o país

Custos **sustentáveis para o Estado, autarquias e operadores**

Utilização **eficiente** de **meios e recursos** disponíveis e **soluções de transporte adaptadas** 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.....
- **a monitorização**

### 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;

# O Novo Regime Jurídico (X)

## Serviço Público de Transporte de Passageiros



### 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.

*O quadro legal – evolução*

*As Autoridades de Transportes em Portugal*

*Serviço Público de transporte de passageiros – Instrumentos políticos, regulatórios e Jurídicos*

*O Novo Regime Jurídico – principais aspetos*

***Preparar a mudança – organização, instrumentos, recursos***

***Notas finais***

## Atribuições e competências das autoridades de transportes

### Planeamento

*acessibilidades / redes e serviços de transportes públicos  
integração / coordenação intermodal*

### Gestão das acessibilidades

*circulação e estacionamento*

### Organização do mercado

*autorização /contratualização de serviços  
regulação*

### Gestão da mobilidade

*informação e comunicação / participação /promoção e divulgação*

### Observação / monitorização

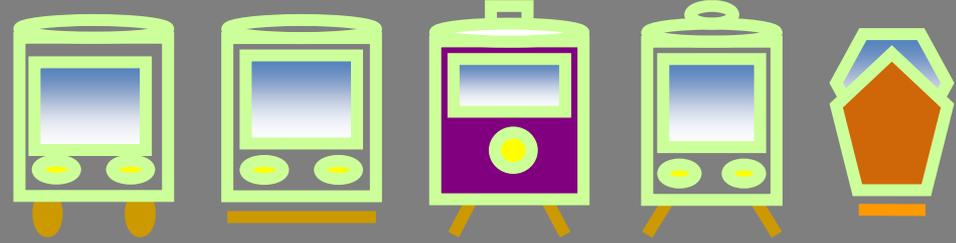
### Financiamento

*fixação de preços e tarifas*

### Fiscalização



Modos de transporte públicos e modos suaves



TP regular

Outros: táxi, escolar, turístico, a pedido

Transp. partilhados

TI

## Atribuições e competências das autoridades de transportes

### Planeamento

*acessibilidades / redes e serviços de transportes públicos  
 integração / coordenação intermodal  
 Integração transporte escolar / regular / transporte flexível*

### Organização do mercado

*autorização / contratualização de serviços/  
 gestão dos contratos*

Competência - Transportes	Direta	Delegada	Delegação Opcional
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Planeamento do serviço público urbano/local</li> <li>•Planeamento do serviço público concelhio</li> <li>•Planeamento do serviço público regional</li> </ul>	Município		CIM ?
	Município	●	CIM ?
			CIM ●
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Autorizações de serviços públicos de transporte regular (concessões)</li> <li>•Contratualização de SPT</li> <li>•Gestão das autorizações ou contratos, monitorização, avaliação de desempenho</li> </ul>	Município		CIM ?
	Urbano/local		Urbano/local
	Concelhio	●	Concelhio
		CIM	●
		Regional	●

● Nova competência

**Atribuições e competências das autoridades de transportes**

**Gestão da Mobilidade**

*Novas soluções de mobilidade / informação e comunicação / participação / promoção e divulgação*

Competência - Transportes	Direta	Delegada	Delegação Opcional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Soluções inovadoras de transportes / novos serviços de mobilidade</b> - carsharing, bikesharing, carpooling, transporte flexível / a pedido</li> <li>• <b>Introdução de veículos mais eficientes</b></li> <li>• <b>Introdução de ITS</b>- eco condução, informação em tempo real, planeadores de viagens ...</li> <li>• <b>Organização e promoção de serviços de micrologística urbana</b></li> <li>• <b>Sistema público de informação aos cidadãos</b></li> <li>• <b>Gestão da Mobilidade nas empresas, serviços e equipamentos</b> Planos/projetos e /ou medidas de Mobilidade Escolar Mobilidade de Polos geradores e atratores</li> </ul>	Município		CIM ?
	Município	CIM	●
	Município	CIM	●
	Município		
	Município	CIM	●
	Município	CIM	
	Mobilidade escolar	CIM	●
		Mobilidade de empresas	●

**Atribuições e competências das autoridades de transportes**

**Gestão das Acessibilidades**  
*circulação e estacionamento*

**Observação / Monitorização**

**Competência - Transportes**

- *Desenho de redes e perfis viários*
- *Ordenamento das circulações no acesso às paragens e **Interfaces***
- *Gestão da circulação e estacionamento (fixação de índices e tarifas)*
- *Localização de polos atractores e geradores de deslocações*

• *Criação de um “Observatório Regional sobre o Sistema de Transportes e Mobilidade”*

**Direta**

**Município**  
 Local

**Delegada**

CIM  
 Regional

**Delegação Opcional**

CIM



## Atribuições e competências das autoridades de transportes

### Financiamento

*fixação de preços e tarifas*

#### Competência - Transportes

#### Direta

#### Delegada

#### Delegação Opcional

• *Mecanismos de financiamento dos serviços públicos de transporte de passageiros*

*RECEITAS (Proj. de Proposta de Lei)*

- a) Tarifas*
- b) Outras atividades - estacionamento;*
- c) Taxas específicas;*
- d) Parte taxas já existentes,*
- e) Exploração comercial e publicidade*
- f) Contrapartidas financeiras pelo direito de exploração (operadores)*
- g) Outras receitas designadamente de canais de venda ou serviços conexos*

Município

CIM



*No caso das CIM ou das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, os mecanismos de financiamento são estabelecidos por mútuo acordo entre os municípios abrangidos (proj.de proposta de Lei em consulta Pública)*

### **Como constituir as Autoridades?**

## Modelo

- Qual o modelo? **Que municípios delegam competências e quais?**
- Que estruturas de coordenação CIM/autarquias, operadores e outros *Stakeholders* , vão ser estabelecidas?

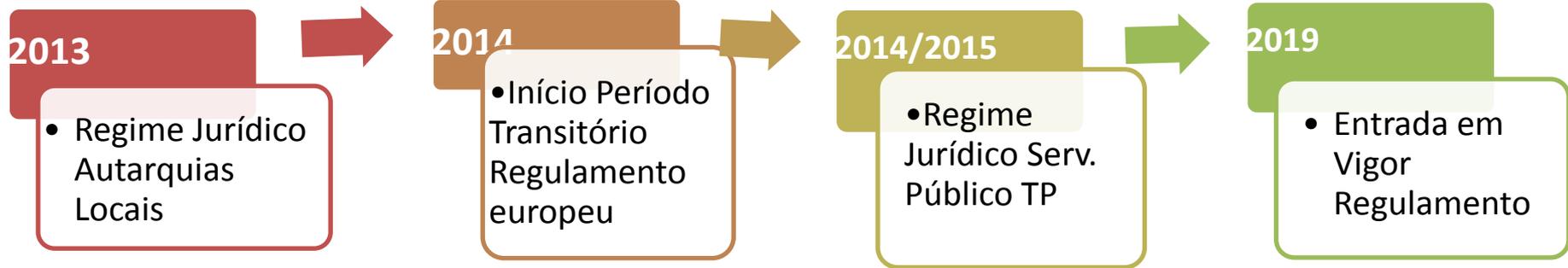
## Etapas

- **Implementação gradual**
- Identificação das **etapas** para a progressiva assunção de competências e **horizontes**
- Calendarização de atividades operacionais

## Recursos

- Humanos
- Financeiros
- Técnicos/ Instrumentais
- Quais? Quando?

## Cronograma indicativo de Implementação da Autoridade de Transportes e Mobilidade Regional



<b>Etapa 0 (Organização)</b>	2014	<b>Que competências? Que Recursos? Que instrumentos ? ? ? ? e quando.</b>
<b>Etapa 1</b>	2017	? ? ? ?
<b>Etapa 2</b>	2019	? ? ? ?
<b>Etapa 3</b>	2020	? ? ? ?
<b>Etapa de cruzeiro</b>		

**ESCOLHAS / DECISÕES**

## Habilitação da administração central, sub-regional e local (transporte público)

O IMT tem previsto dar apoio aos municípios neste processo

A estratégia de ação em preparação no IMT passa por 3 domínios atuação

### SIST. INFORMAÇÃO

Consolidação do  
Sistema de Informação  
Nacional sobre as redes e  
serviços de TPRP  
**SIGGESC**

### INSTRUMENTAL

Metodologias de Avaliação  
de redes e serviços  
**Guiões de Apoio**  
(fases de concurso, avaliação  
de propostas, execução do  
contrato)  
Cadernos de  
encargos –tipo  
Indicadores  
Processos

### FORMAÇÃO

Quadros da AC e AL  
**Transferência de  
conhecimentos**  
de autoridades europeias  
com experiência consolidada  
de contratualização

*O quadro legal – evolução*

*As Autoridades de Transportes em Portugal*

*Serviço Público de transporte de passageiros – Instrumentos políticos, regulatórios e Jurídicos*

*O Novo Regime Jurídico – principais aspetos*

*Preparar a mudança – organização, instrumentos, recursos*

*Notas finais*

## Competências das ATeM Locais e ATeM Regional

### Planeamento

Implica a definição dos parâmetros de Acessibilidade - desenho de redes e definição de serviços (itinerários, paragens, período de funcionamento, frequências, e características dos veículos) - relativos ao serviço público de transportes e articulação com outros modos

A ATM terá que autorizar, planear, contratualizar, gerir, monitorizar, fiscalizar todo o Serviço Público de Transportes bem como estimular novas Soluções de Mobilidade, no município, na Região

A AT e M, deverá assumir plenamente, no futuro, funções de planeamento relativas aos Serviços de Transportes e Mobilidade e deverá munir-se, do conhecimento, instrumentos e informação necessários

- Planos de Mobilidade e Transportes (PMT/SUMP)
  - Planos Operacionais de Transportes (POT)

Suportados em ferramentas técnicas:

- Sistemas de Informação
- Modelos de Planeamento
- Inquéritos

## Competências das ATe M Locais e ATe M Regional

*Integração de redes e serviços e coordenação intermodal*

A Integração de serviços e coordenação intermodal é uma competência até agora exercida pelas autarquias de forma voluntarista / pro ativa

Deve estatuir-se uma sede onde seja possível

AT e M Regional (CIM) + AT e M Locais  
+ Operadores e outros *stakeholders*  
trabalharem em conjunto.

As AT e M devem dotar-se do *Knowhow* necessário, para suportar a sua participação



"Mesa de  
Coordenação"

## Competências das ATe M Locais e ATe M Regional

### Observação e monitorização

A **Observação / Monitorização** é hoje uma **competência sem expressão** que permite evoluções significativas

A **AT e M Regional** deverá **criar** um **“Observatório sobre o Sistema de Transportes e Mobilidade”** que constitua uma **permanente fonte de conhecimento do Sistema de Transportes e Mobilidade da Região**

Só com esse conhecimento é que a **Autoridade** poderá ser um **interlocutor habilitado**, à **“Mesa de Coordenação”** a criar, com as autarquias, os **operadores de transportes** e outros *stakeholders*.

**No curto prazo é crucial encontrar formas de colaboração com o IMT** que permitam, designadamente, acompanhar a **monitorização dos serviços de TPRP concelhios, Inter concelhios e regionais.**



- **registo dinâmico e evolutivo da oferta e procura e evolução do sistema de acessibilidades, transportes e mobilidade**
- **opinião dos cidadãos sobre o Sistema de Transportes**

# Novo Regime Jurídico do serviço público de transporte de passageiros

Isabel Seabra  
[icseabra@imt-ip.pt](mailto:icseabra@imt-ip.pt)

Braga, 2 de Outubro de 2014  
Seminário “Mobilidade”, Comunidade Intermunicipal do Cávado