



Lisboa, 16 de junho de 2015

PROPOSTA N.º 101/CEML/2015

**[Consequências da publicação da Lei 52/2015, de 9 de junho, para as populações,
para a entidade intermunicipal e para os municípios da AML]**

I - Introdução

Foi publicada, em 9 de junho, a Lei nº 52/2015, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros;

O processo legislativo teve a sua génese próxima na Proposta de Lei nº 287/XII e contou com a intensa participação da AML-Área Metropolitana de Lisboa e dos municípios que a integram, que tiveram a oportunidade de expressar atempadamente grandes preocupações e sugestões que tomaram corpo em documento apresentado no âmbito de diversas audições parlamentares sobre a matéria, designadamente na Comissão Economia e Obras Públicas em março de 2015;

Mais do que isso, o conselho metropolitano da AML, aprovou, em 17 julho de 2014, sob proposta da comissão executiva, um documento previamente elaborado no âmbito do grupo de trabalho metropolitano da mobilidade e transportes, no qual se registou que "os municípios que compõem a área Metropolitana de Lisboa estão totalmente contra a aprovação deste diploma, nos termos propostos, na medida em que que, no caso concreto deste território, afasta a AML e os municípios da definição da política de gestão dos transportes".

Certo é que o diploma que consagra o criticado regime foi publicado e as preocupações substanciais que oportunamente foram manifestadas e validamente sustentadas pela AML não tiveram, salvo num ou noutro ponto que veremos mais à frente, efetiva tradução legislativa.



que poderá determinar que muito do que é essencial para a reforma do funcionamento de uma autoridade de transportes fique adiada sine die, constituindo mais uma ameaça e fraqueza do processo em curso.

Afigura-se, pelos motivos aduzidos, ser, no mínimo, necessário um forte e atento empenho para tentar conhecer e influenciar o conteúdo dos diplomas regulamentadores

II - As alterações introduzidas e o seu impacto

Uma das primeiras preocupações manifestadas pela AML - Área Metropolitana de Lisboa dizia respeito à extinção da Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (AMTL) e à integração das suas atribuições e competências, bem como de todos os direitos e obrigações, da universalidade dos bens e da titularidade dos direitos patrimoniais e contratuais que ainda agora integram a esfera jurídica da AMTL.

A segurança e transparência da forma que esta transição irá revestir-se deve constituir preocupação central da AML, tanto mais que os órgãos da AMTL se encontram, tanto quanto se conhece, numa situação de arrastada gestão corrente e sem quórum.

Quanto à transição dos trabalhadores em exercício de funções na AMTL e que mantêm a sua situação jurídico-laboral, a AML teve a oportunidade de produzir recomendações que, de certo modo, foram tidas em consideração.

De facto, no art.º 3º, 8, diz-se que "Os trabalhadores mantêm ainda, durante dois anos contados a partir da data de entrada em vigor da presente lei, a possibilidade de aceder ao mecanismo de mobilidade interna e a procedimentos concursais da administração central, nos mesmos termos e condições que os

restantes trabalhadores da administração central.”, ou seja, fica acautelado, para os trabalhadores que transitarem da AMTL/ P para a AML/ P, durante dois anos, o estatuto de trabalhador da administração central.

Ainda no que diz respeito às alterações introduzidas já no percurso parlamentar do novo diploma anotar que são modificados prazos, nomeadamente os inicialmente previstos para finais de 2015, para 30 de junho de 2016, em concreto os relativos a:

- Regime transitório de financiamento (art.º 4º da Lei 52/2015);
- Acordos interadministrativos, a celebrar entre o Estado e as CIM e as Áreas Metropolitanas e Municípios (n. 2 do art.º 6º da Lei 52/2015);
- O acordo a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, relativo ao pagamento de compensações por obrigações de serviço público (art.º 13º da Lei 52/2015)

São, ainda, alterados de 60, para 90 dias, os prazos de:

- Prestação pelo operador de serviço público, de informação atualizada e detalhada sobre a exploração do serviço, nos termos definidos pela autoridade de transportes competente (para efeitos de autorização da manutenção da exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídas ao abrigo do RTA, em regime de exploração provisória) - (n. 1 do art.º 11º da Lei 52/2015);
- Validação, pela autoridade de transportes competente, da informação referida no ponto anterior que vier a receber (n. 3 do art.º 11º da Lei 52/2015).

Por outro lado, é aditado um art.º 12.º ao RJSPTP, relativo à criação de um Fundo para o Serviço Público de Transportes, que refere que, por forma “a auxiliar o

financiamento das autoridades de transporte”, o Governo deverá criar o Fundo para o Serviço Público de Transportes, sujeito à tutela conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos transportes e do ambiente, devendo ser regulamentado até 30 de junho de 2016.

Como virá a ser constituído o capital social deste Fundo é dúvida com que ficamos. De facto, se este fundo seguisse uma lógica semelhante à do Fundo de Apoio Municipal, seriam as “autoridades de transportes municipais ou intermunicipais” a ter que o realizar em 50%.

Vejamos com maior pormenor aquilo que se prevê quanto aos aspetos financeiros.

Para suportar os custos com o desempenho das novas atribuições, o n.º 1 do artigo 4.º do diploma prevê que, até 30 de Junho de 2016, e enquanto não disponham dos mecanismos de financiamento previstos no artigo 11.º do RISPTP, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são financiadas através das verbas previstas no Orçamento do Estado para 2015 relativas às Autoridades Metropolitanas de Transportes e ainda, se necessário, de verbas a inscrever no Orçamento do Estado para 2016 para este efeito.

Continuamos, neste domínio financeiro e orçamental, num campo de grande incerteza e risco. De facto, a lei publicada não contemplou nada de substancial quanto à matéria, salvo a menção muito mitigada à introdução no OE 2016, se necessário, de verbas até Junho!

Se, no mínimo, é expectável presumir que o financiamento incluirá os encargos com os trabalhadores transitados da AMTL, já é muito incerto garantir que o montante a prever no OE 2016 virá a ser suficiente para o exercício de novas atribuições que são indispensáveis para assegurar uma indispensável nova



qualidade de intervenção no planeamento e no terreno que, consabidamente não existe desde há anos a esta parte.

O Artigo 11.º, relativo ao Financiamento, norma essencial da nova lei, define diversos aspetos centrais, chamando-se desde já a atenção para os passos por nós sublinhados:

1 — Sem prejuízo do disposto nos instrumentos contratuais que regulam a exploração do serviço público de transporte de passageiros, as autoridades de transportes competentes podem estabelecer mecanismos de financiamento das obrigações de serviço público de transporte de passageiros da sua competência que impliquem, designadamente, a afetação do produto das seguintes receitas:

- a) Receitas tarifárias geradas pelo serviço público de transporte de passageiros, quando constituam receitas próprias das autoridades de transportes;
- b) Receitas próprias provenientes da venda de cartões de suporte, nos termos definidos pela respetiva autoridade de transportes;
- c) Receitas de outras atividades, designadamente de estacionamento;
- d) Receitas decorrentes de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e interregional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros;
- e) Afetação de parte das receitas de contribuições já existentes, nos termos da legislação aplicável;
- f) Receitas provenientes de comparticipação nas mais-valias e externalidades positivas atribuíveis ao sistema de transportes e que beneficiem outros sectores;
- g) Receitas de exploração comercial e publicidade nos serviços públicos de transporte de passageiros;
- h) Receitas de contrapartidas financeiras pelo direito de exploração de serviços públicos de transporte de passageiros;



i) Outras receitas decorrentes da eventual operação de serviços intermediários, designadamente de canais de venda ou serviços conexos.

2 — Compete aos municípios a criação das taxas referidas na alínea d) do número anterior, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, alterada pela Lei n.º 3 -B/2000, de 4 de abril, e pelos Decretos -Leis n.ºs 380/2007, de 13 de novembro, e 43/2008, de 10 de março, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 82 -D/2014, de 31 de dezembro, da Lei n.º 53 -E/2006, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64 -A/2008, de 31 de dezembro, e 117/2009, de 29 de dezembro, do presente RJSPPT e da demais legislação aplicável.

3 — Quando estejam em causa serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal, as taxas referidas no número anterior são devidas pelos operadores de serviço público de transporte de passageiros ao município que reveste, nos termos do presente RJSPPT, o estatuto de autoridade de transportes competente.

4 — Quando estejam em causa serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal ou interregional, a fixação das taxas referidas no n.º 2 depende de acordo entre os municípios que integram a comunidade intermunicipal ou área metropolitana que assume o estatuto de autoridade de transportes competente.

5 — O acordo referido no número anterior designa os municípios competentes para a aprovação da taxa, a qual constitui receita própria da comunidade intermunicipal ou área metropolitana em causa.

6 — As taxas referidas no n.º 2 incidem sobre a totalidade das receitas tarifárias e compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados, líquidas de IVA, relativas aos serviços prestados dentro da área geográfica em que a



autoridade de transportes competente exerce as respetivas competências, diretamente auferidas pelos operadores de serviço público de transporte de passageiros e que constituam receitas próprias desses operadores.

7 — As taxas a que se refere o número anterior não incidem sobre os montantes pagos, a título de retribuição, por operadores de serviço público a outros operadores de serviço público por eles subcontratados, ainda que a taxa seja calculada por referência à receita tarifária resultante da exploração do serviço público de transporte de passageiros.

8 — A percentagem referida no n.º 6 é aprovada por cada município, ou, no caso de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas, por acordo entre os respectivos municípios, não podendo ultrapassar 2 %.

9 — O cofinanciamento do investimento na construção de infraestruturas de longa duração, material circulante e equipamentos de metro pesado ou metro de superfície pode ser contratualizado entre as autoridades de transportes competentes e o Estado.

10 — O cofinanciamento a que se refere o número anterior abrange unicamente a parcela do investimento que não seja passível de financiamento através de:

- a) Resultados gerados pela exploração do sistema de transportes em causa;
- b) Financiamento proveniente de fundos da União Europeia;
- c) Outras fontes de financiamento.

11 — O cofinanciamento, pelo Estado, a que se refere o n.º 9 está dependente de:

- a) Cofinanciamento, pelas autoridades de transportes competentes, dos investimentos a que se refere o n.º 9, em percentagem a contratualizar com o Estado;



b) Isenção de taxas municipais sobre a construção das infraestruturas de transportes em apreço, as quais não são consideradas como forma de cofinanciamento pelas autoridades de transportes competentes;

c) Disponibilidade e capacidade orçamental do Estado para o financiamento da infraestrutura em causa;

d) Enquadramento do projeto nas políticas e prioridades do Estado em matéria de transportes.

12 — O cofinanciamento pelo Estado, a que se refere o n.º 9 não abrange:

a) As atividades de exploração, manutenção e renovação das infraestruturas, material circulante e equipamentos, as quais são da competência das autoridades de transporte respetivas;

b) Intervenções de requalificação urbana, de paisagismo, intervenções na rede viária e pedonal ou de outro tipo não diretamente relacionadas com infraestruturas de longa duração afetas necessárias ao transporte público de passageiros.

13 — O cofinanciamento a que se refere o n.º 9 está ainda dependente de:

a) Demonstração da viabilidade socioeconómica do projeto, através de análise custo-benefício realizada segundo metodologia oficial da União Europeia, e adoptando critérios e pressupostos rigorosos e realistas;

b) Demonstração da viabilidade financeira da exploração, manutenção e renovação das infraestruturas em causa ou demonstração da capacidade e compromisso das autoridades de transporte competentes para assumir o respetivo défice operacional ao longo da vida útil das mesmas;

c) Demonstração da justificação e enquadramento do tipo e capacidade da infraestrutura aos níveis de procura, estimados segundo parâmetros de referência internacionais;

d) Demonstração da otimização do dimensionamento do projeto e dos valores de investimento associados;

Desde logo se anota que fica por esclarecer no diploma qual o montante do financiamento proveniente do OE que será afecto às áreas metropolitanas caso estas não assumam por inteiro e desde já, as suas atribuições, sendo certo que, com atribuições ou sem elas, terão sempre a seu cargo os recursos humanos provenientes das AMT's.

Aliás, quanto aos aspetos que, atempadamente, qualificamos como dúbios e incertos no domínio das atribuições e competências das várias instituições com ação no domínio em apreciação, verificamos que o diploma prevê, no seu artigo 14º,6 um regime transitório, sem limitação temporal, durante o qual as atribuições das autoridades municipais e metropolitanas de transportes são exercidas pelo IMT (artigo 6º).

Constatamos, por outro lado, que o diploma mantém a ideia de passar para os municípios "a responsabilidade de lançamento e cobrança de uma taxa como contrapartida do exercício de um conjunto de funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e interregional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes", taxa que incidirá sobre "A totalidade das receitas tarifárias e compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados, líquidas de IVA, relativas aos serviços prestados dentro da área geográfica em que a autoridade de transportes competente exerce as respetivas competências, diretamente auferidas pelos operadores de serviço público de transporte de passageiros e que constituam receitas próprias desses operadores", sendo que a percentagem da taxa.

A taxa seria aprovada, de acordo com o diploma “por cada município, ou, no caso de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas, por acordo entre os respectivos municípios, não podendo ultrapassar 2 %”!

As taxas são, nos termos do n.º 5 do artigo 11.º, criadas pelos municípios, mas constituíam receita da Área Metropolitana de Lisboa.

Estaríamos (estamos), se caminhássemos no sentido e direção indicados no diploma, perante uma situação de grande complexidade e delicadeza política, socioeconómica e financeira/orçamental.

Quanto ao financiamento do sistema de transportes e ao financiamento dos investimentos, mantêm-se, como se pode verificar, as incertezas e as razões de discordância que foram oportunamente expressas pela Área Metropolitana de Lisboa. Atente-se, por exemplo, no teor dos n.ºs 9 e 11 do artigo 11.º, de cuja conjugação resulta que o cofinanciamento, pelo Estado, do investimento na construção de infraestruturas de longa duração, material circulante e equipamentos de metro pesado ou metro de superfície está dependente, entre outros factores, do cofinanciamento pelas autoridades de transportes competentes, ou seja, os municípios e as áreas metropolitanas.

No art.º 11.º do RJSPPT, com a epígrafe Financiamento, foi retirado, no n.º 6, que dispõe sobre a incidência das taxas criadas pelos municípios, a componente das “receitas provenientes da venda de títulos e cartões de transporte”. Esta alteração impõe uma maior reflexão porque o impacto económico desta mudança poderá ser significativo.

Nesse mesmo artigo são aditadas diversas disposições relativas ao cofinanciamento do investimento na construção de infraestruturas de longa duração, material circulante e equipamentos de metro pesado ou metro de superfície. Este cofinanciamento poderá ser contratualizado entre as autoridades



de transporte competentes e o Estado, muito embora o eventual investimento que seja feito pelo Estado esteja, pela presente lei, condicionado de uma forma verdadeiramente restritiva:

- À parcela do investimento que não seja passível de financiamento através de: resultados gerados pela exploração do sistema de transportes em causa; financiamento proveniente de fundos da União Europeia; outras fontes de financiamento (n.º 10 do art.º 11.º do RJSPTP);
- Dependente de cofinanciamento, como já referimos, pelas autoridades de transportes competentes, dos investimentos, em percentagem a contratualizar com o Estado; da isenção de taxas municipais sobre a construção das infraestruturas de transportes em apreço, as quais não são consideradas como forma de cofinanciamento pelas autoridades de transportes competentes; da disponibilidade e capacidade orçamental do Estado e enquadramento do projeto nas políticas e prioridades do Estado em matéria de transportes (ou seja: se outras não houvesse, só estas duas últimas condicionantes colocam no livre arbítrio do Estado a decisão sobre o cofinanciamento destas infraestruturas) - (n.º 11 do art.º 11.º do RJSPTP);

De acordo com o novo RJSPTP a Área Metropolitana de Lisboa e cada um dos municípios que a integram deverão começar a preparar o processo de criação das novas taxas, isto no caso de pretenderem assumir as atribuições que o novo regime lhes comete.

Contudo, só será aconselhável decidir com prudência sobre esta e outras matérias depois de se conhecer a regulamentação deste diploma. Daí a importância já referida quanto à monitorização do processo de regulamentação.



III - Contratos de subconcessão, contratos interadministrativos e aspetos indefinidos ou dúbios

Tendo presente o teor do artigo 7^o³ do diploma, é interessante anotar que caso ocorra alguma vicissitude que adie a celebração dos contratos de subconcessão do Metro/Carris, atualmente em fase de concurso público, para depois do dia 08 de agosto, estes poderiam ficar comprometidos! Será vital para as perspetivas governamentais que o processo em curso se complete sem problemas até à referida data.

Relativamente às concessões do Metro, da Carris, da Soflusa e do Metro Sul do Tejo, o Estado mantém-se como autoridade de transportes. Contudo, no diploma regista-se a ideia de que, até 30.06.2016⁴ cabe ao Estado a obrigação de celebrar acordos ou contratos interadministrativos com a Área Metropolitana de Lisboa ou, quando se trate de serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal, com os municípios, com vista à delegação, total ou parcial, das competências que lhe cabem enquanto autoridade de transportes relativamente a tais operadores nestas entidades.

Mas, também aqui se mantém o carácter dúbio do diploma, porquanto prevê uma delegação, total ou parcial, de competências.

Ou seja, apesar de no texto legal se utilizar a expressão “deve”, estando perante contratos interadministrativos⁵, a inexistência de acordo entre o Estado e as autoridades locais de transporte sobre a extensão da delegação de competências

³ Artigo 7.^o - Exploração de serviço público de transporte de passageiros atribuída por via de procedimento concorrencial

Os regimes contratuais aplicáveis à exploração do serviço público de transporte de passageiros vigentes à data de entrada em vigor do RJSPTP que resultem de procedimento concorrencial mantêm -se em vigor até ao termo da sua duração.

⁴ Ver artigo 6.^o,

⁵ Há obrigação destes e quaisquer outros contratos interadministrativos deverem ser “visados” pelo IMT, que fica assim dotado de poderes de tutela sobre a administração local, em óbvio detrimento do Tribunal de Contas!

e sobre outros aspectos essenciais daqueles contratos, inviabilizará a delegação de competências, mantendo-se as atribuições na esfera da administração central.

Por outro lado também é certo que, segundo parece, ficará salvaguardada a posição da Área Metropolitana de Lisboa se não vier a aceitar atribuições que venham desacompanhadas do respectivo suporte financeiro.

No novo diploma não foi acolhida a proposta de atribuir às autoridades locais de transporte a competência para instaurar e instruir processos de contraordenação e de aplicar as respectivas sanções. Deste modo, aquelas competências ficam a caber à Autoridade de Mobilidade e Transportes (artigo 48º).

Ao não atribuir às áreas metropolitanas um estatuto genuíno de “autoridade dos sistemas metropolitanos de transporte colectivo de passageiros”, dotada dos instrumentos jurídicos típicos do exercício dos poderes de autoridade pública – o poder regulamentador, o poder de direcção e o poder fiscalizador - mantém os constrangimentos atuais, próprios de soluções legislativas híbridas e dúbias, para mais quando acompanhadas por regimes financeiros instáveis.

Assim, tudo apurado, é antecipável que a ineficácia do sistema configurado no agora publicado RJSPPT se irá manter, do que derivará a continuidade de um mau serviço às populações da AML, com impactes negativos no referencial socioeconómico social e ambiental.

Com uma grande diferença: os municípios e a entidade intermunicipal poderão vir a agora a ser responsabilizadas junto da opinião pública e pressionadas dos pontos de vista financeiro e orçamental.

IV – Conclusões e propostas de atuação

Face à análise já realizada e tendo presente a necessidade vital de alterar, na medida máxima do possível, o rumo apontado no RJSPTP, designadamente naquilo que representa um forte potencial de agravamento socioeconómico para as populações/utentes, ambiental para os territórios, organizacional para o sistema de transportes e institucional e financeiro para os municípios e para a AML como entidade intermunicipal, propõe-se ao Conselho Metropolitano que se:

1. Adote uma linha de ação executiva metropolitana revestida de grande prudência e segurança, não propiciando a consumação de etapas administrativas e organizacionais antes de elas se demonstrarem eventualmente incontornáveis.
2. Analise em todos e em cada um dos municípios as repercussões expectáveis da eventual entrada em vigor do novo RJSPTP, das várias perspetivas analíticas possíveis.
3. Atue institucional e politicamente ao nível metropolitano e nacional no sentido de obstar à concretização dos aspetos que as análises já realizadas apontam como tendo um potencial mais instabilizador e gravoso.
4. Coloque de imediato ao Governo a resolução das necessidades vitais para as populações/utentes dos serviços públicos de transportes, nomeadamente rodoviários, por forma a obviar às anomalias que se vêm verificando na prestação deste serviço essencial;
5. Mantenha a rejeição do modelo subjacente ao RJSPTP tendo em conta o facto de que nenhuma das indicações e preocupações vitais expressas atempadamente pela AML foram tidas em conta no corpo do diploma publicado;

6. A Área Metropolitana de Lisboa se associe à rejeição do processo de subconcessão da Carris e Metro já manifestado publicamente pelo município de Lisboa.
-

Lisboa, 15 de junho de 2015

O Primeiro-Secretário Metropolitano



Demétrio Alves



EDITAL

N.º 34/CML/2015

(Consequências da publicação da Lei 52/2015, de 9 de junho, para as populações, para a entidade intermunicipal e para os municípios da AML)

BASÍLIO HORTA, Presidente do Conselho Metropolitano de Lisboa, no exercício das competências previstas no art.º 72º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e nos termos do n.º 1 do art.º 56º aplicável às áreas metropolitanas por força do disposto no artigo 104º, ambos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, torna público que o Conselho Metropolitano de Lisboa, reunido ordinariamente em 18 de junho de 2015, apreciou a proposta de iniciativa da Comissão Executiva Metropolitana de Lisboa, e com as alterações propostas à redação do texto deliberativo para efeitos da deliberação do Conselho Metropolitano de Lisboa, aprovou por maioria com 16 voto(s) a favor do(s) município(s) de Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Lisboa, Loures, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra, Vila Franca de Xira, representando 2171.400 eleitores da Área Metropolitana de Lisboa, ou seja, 90,33% e 1 abstenção do município de Cascais, representando 172.537 eleitores da Área Metropolitana de Lisboa, ou seja, 7,18%, a Proposta n.º 101/CEML/2015 – Consequências da publicação da Lei 52/2015, de 9 de junho, para as populações, para a entidade intermunicipal e para os municípios da AML; com a seguinte redação:

I – Introdução

Foi publicada, em 9 de junho, a Lei nº 52/2015, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros;

O processo legislativo teve a sua génese próxima na Proposta de Lei nº 287/XII e contou com a intensa participação da AML-Área Metropolitana de Lisboa e dos municípios que a integram, que tiveram a oportunidade de expressar atempadamente grandes preocupações e sugestões que tomaram corpo em

documento apresentado no âmbito de diversas audições parlamentares sobre a matéria, designadamente na Comissão Economia e Obras Públicas em março de 2015;

Mais do que isso, o conselho metropolitano da AML, aprovou, em 17 julho de 2014, sob proposta da comissão executiva, um documento previamente elaborado no âmbito do grupo de trabalho metropolitano da mobilidade e transportes, no qual se registou que "os municípios que compõem a área Metropolitana de Lisboa estão totalmente contra a aprovação deste diploma, nos termos propostos, na medida em que que, no caso concreto deste território, afasta a AML e os municípios da definição da política de gestão dos transportes".

○ Certo é que o diploma que consagra o criticado regime foi publicado e as preocupações substanciais que oportunamente foram manifestadas e validamente sustentadas pela AML não tiveram, salvo num ou noutro ponto que veremos mais à frente, efetiva tradução legislativa.

Assim, e se aplicássemos um instrumento típico do planeamento estratégico¹ à análise crítica da situação que deriva do novo RJSPTP, e na perspetiva da AML, dos municípios e dos utentes do serviço público de transportes, constataríamos, sem margem para dúvidas, que a classe mais densamente preenchida seria a das ameaças.

○ O diploma em causa prevê um "vacatio legis" de 60 dias, o que significa que entra em vigor no próximo dia 8 de Agosto, excepto naquilo que está preceituado no artigo 8º que, de facto, fica em vigor com a publicação da lei (artigo 17º).

Significa isto que, entre outros aspetos, "Os regimes legais, regulamentares, contratuais, ou que decorram de ato administrativo, aplicáveis à exploração do serviço público de transporte de passageiros por operadores internos vigentes à data de entrada em vigor do RJSPTP mantêm -se em vigor até ao termo da sua duração"².

Tudo o mais só vigorará a partir dia 8 de agosto, o que não significa que, até lá, não haja diversas e delicadas diligências a efetuar.

¹ Análise S.W.O.T

² Desde que não exceda os prazos resultantes do n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo ao serviço público de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, doravante designado por Regulamento.

O diploma prevê que a sua própria regulamentação se faça no prazo de 90 dias, após a entrada em vigor, o que significa que os exatos contornos do novo regime legal só serão conhecidos, *máxime*, no dia 08 de novembro (!), o que não pode deixar de merecer crítica.

Desde logo por não ser de desconsiderar a hipótese de incumprimento deste calendário devido à simultaneidade com as diversas fases do período eleitoral, o que poderá determinar que muito do que é essencial para a reforma do funcionamento de uma autoridade de transportes fique adiada sine die, constituindo mais uma ameaça e fraqueza do processo em curso.

Afigura-se, pelos motivos aduzidos, ser, no mínimo, necessário um forte e atento empenho para tentar conhecer e influenciar o conteúdo dos diplomas regulamentadores

II – As alterações introduzidas e o seu impacto

Uma das primeiras preocupações manifestadas pela AML - Área Metropolitana de Lisboa dizia respeito à extinção da Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (AMTL) e à integração das suas atribuições e competências, bem como de todos os direitos e obrigações, da universalidade dos bens e da titularidade dos direitos patrimoniais e contratuais que ainda agora integram a esfera jurídica da AMTL.

A segurança e transparência da forma que esta transição irá revestir-se deve constituir preocupação central da AML, tanto mais que os órgãos da AMTL se encontram, tanto quanto se conhece, numa situação de arrastada gestão corrente e sem quórum.

Quanto à transição dos trabalhadores em exercício de funções na AMTL e que mantêm a sua situação jurídico-laboral, a AML teve a oportunidade de produzir recomendações que, de certo modo, foram tidas em consideração.

De facto, no art.º 3º, 8, diz-se que “Os trabalhadores mantêm ainda, durante dois anos contados a partir da data de entrada em vigor da presente lei, a possibilidade de aceder ao mecanismo de mobilidade interna e a procedimentos concursais da administração central, nos mesmos termos e condições que os restantes trabalhadores da administração central.”, ou seja, fica acautelado, para os

trabalhadores que transitarem da AMTL/ P para a AML/ P, durante dois anos, o estatuto de trabalhador da administração central.

Ainda no que diz respeito às alterações introduzidas já no percurso parlamentar do novo diploma anotar que são modificados prazos, nomeadamente os inicialmente previstos para finais de 2015, para 30 de junho de 2016, em concreto os relativos a:

- Regime transitório de financiamento (art.º 4º da Lei 52/2015);
- Acordos interadministrativos, a celebrar entre o Estado e as CIM e as Áreas Metropolitanas e Municípios (n. 2 do art.º 6º da Lei 52/2015);
- O acordo a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, relativo ao pagamento de compensações por obrigações de serviço público (art.º 13º da Lei 52/2015)

São, ainda, alterados de 60, para 90 dias, os prazos de:

- Prestação pelo operador de serviço público, de informação atualizada e detalhada sobre a exploração do serviço, nos termos definidos pela autoridade de transportes competente (para efeitos de autorização da manutenção da exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídas ao abrigo do RTA, em regime de exploração provisória) - (n. 1 do art.º 11º da Lei 52/2015);
- Validação, pela autoridade de transportes competente, da informação referida no ponto anterior que vier a receber (n. 3 do art.º 11º da Lei 52/2015).

Por outro lado, é aditado um art.º 12.º ao RJSPTP, relativo à criação de um Fundo para o Serviço Público de Transportes, que refere que, por forma “a auxiliar o financiamento das autoridades de transporte”, o Governo deverá criar o Fundo para o Serviço Público de Transportes, sujeito à tutela conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos transportes e do ambiente, devendo ser regulamentado até 30 de junho de 2016.

Como virá a ser constituído o capital social deste Fundo é dúvida com que ficamos. De facto, se este fundo seguisse uma lógica semelhante à do Fundo de Apoio Municipal, seriam as “autoridades de transportes municipais ou intermunicipais” a ter que o realizar em 50%.

Vejamos com maior pormenor aquilo que se prevê quanto aos aspetos financeiros.

Para suportar os custos com o desempenho das novas atribuições, o nº 1 do artigo 4º do diploma prevê que, até 30 de Junho de 2016, e engquanto não disponham dos mecanismos de financiamento previstos no artigo 11º do RJSPTP, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são financiadas através das verbas previstas no Orçamento do Estado para 2015 relativas às Autoridades Metropolitanas de Transportes e ainda, se necessário, de verbas a inscrever no Orçamento do Estado para 2016 para este efeito.

Continuamos, neste domínio financeiro e orçamental, num campo de grande incerteza e risco. De facto, a lei publicada não contemplou nada de substancial quanto à matéria, salvo a menção muito mitigada à introdução no OE 2016, se necessário, de verbas até Junho!

Se, no mínimo, é expectável presumir que o financiamento incluirá os encargos com os trabalhadores transitados da AMTL, já é muito incerto garantir que o montante a prever no OE 2016 virá a ser suficiente para o exercício de novas atribuições que são indispensáveis para assegurar uma indispensável nova qualidade de intervenção no planeamento e no terreno que, consabidamente não existe desde há anos a esta parte.

O Artigo 11.º, relativo ao Financiamento, norma essencial da nova lei, define diversos aspetos centrais, chamando-se desde já a atenção para os passos por nós sublinhados:

1 — Sem prejuízo do disposto nos instrumentos contratuais que regulam a exploração do serviço público de transporte de passageiros, as autoridades de transportes competentes podem estabelecer mecanismos de financiamento das obrigações de serviço público de transporte de passageiros da sua competência que impliquem, designadamente, a afetação do produto das seguintes receitas:

- a) Receitas tarifárias geradas pelo serviço público de transporte de passageiros, quando constituam receitas próprias das autoridades de transportes;
- b) Receitas próprias provenientes da venda de cartões de suporte, nos termos definidos pela respetiva autoridade de transportes;
- c) Receitas de outras atividades, designadamente de estacionamento;
- d) Receitas decorrentes de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e interregional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros;
- e) Afetação de parte das receitas de contribuições já existentes, nos termos da legislação aplicável;

f) Receitas provenientes de comparticipação nas mais-valias e externalidades positivas atribuíveis ao sistema de transportes e que beneficiem outros sectores;

g) Receitas de exploração comercial e publicidade nos serviços públicos de transporte de passageiros;

h) Receitas de contrapartidas financeiras pelo direito de exploração de serviços públicos de transporte de passageiros;

i) Outras receitas decorrentes da eventual operação de serviços intermediários, designadamente de canais de venda ou serviços conexos.

2 — Compete aos municípios a criação das taxas referidas na alínea d) do número anterior, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, alterada pela Lei n.º 3 -B/2000, de 4 de abril, e pelos Decretos -Leis n.ºs 380/2007, de 13 de novembro, e 43/2008, de 10 de março, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 82 -D/2014, de 31 de dezembro, da Lei n.º 53 -E/2006, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64 -A/2008, de 31 de dezembro, e 117/2009, de 29 de dezembro, do presente RJSPTP e da demais legislação aplicável.

3 — Quando estejam em causa serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal, as taxas referidas no número anterior são devidas pelos operadores de serviço público de transporte de passageiros ao município que reveste, nos termos do presente RJSPTP, o estatuto de autoridade de transportes competente.

4 — Quando estejam em causa serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal ou interregional, a fixação das taxas referidas no n.º 2 depende de acordo entre os municípios que integram a comunidade intermunicipal ou área metropolitana que assume o estatuto de autoridade de transportes competente.

5 — O acordo referido no número anterior designa os municípios competentes para a aprovação da taxa, a qual constitui receita própria da comunidade intermunicipal ou área metropolitana em causa.

6 — As taxas referidas no n.º 2 incidem sobre a totalidade das receitas tarifárias e compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados, líquidas de IVA, relativas aos serviços prestados dentro da área geográfica em que a autoridade de transportes competente exerce as respetivas competências,

diretamente auferidas pelos operadores de serviço público de transporte de passageiros e que constituam receitas próprias desses operadores.

7 — As taxas a que se refere o número anterior não incidem sobre os montantes pagos, a título de retribuição, por operadores de serviço público a outros operadores de serviço público por eles subcontratados, ainda que a taxa seja calculada por referência à receita tarifária resultante da exploração do serviço público de transporte de passageiros.

8 — A percentagem referida no n.º 6 é aprovada por cada município, ou, no caso de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas, por acordo entre os respectivos municípios, não podendo ultrapassar 2 %.

9 — O cofinanciamento do investimento na construção de infraestruturas de longa duração, material circulante e equipamentos de metro pesado ou metro de superfície pode ser contratualizado entre as autoridades de transportes competentes e o Estado.

10 — O cofinanciamento a que se refere o número anterior abrange unicamente a parcela do investimento que não seja passível de financiamento através de:

- a) Resultados gerados pela exploração do sistema de transportes em causa;
- b) Financiamento proveniente de fundos da União Europeia;
- c) Outras fontes de financiamento.

11 — O cofinanciamento, pelo Estado, a que se refere o n.º 9 está dependente de:

- a) Cofinanciamento, pelas autoridades de transportes competentes, dos investimentos a que se refere o n.º 9, em percentagem a contratualizar com o Estado;
- b) Isenção de taxas municipais sobre a construção das infraestruturas de transportes em apreço, as quais não são consideradas como forma de cofinanciamento pelas autoridades de transportes competentes;
- c) Disponibilidade e capacidade orçamental do Estado para o financiamento da infraestrutura em causa;
- d) Enquadramento do projeto nas políticas e prioridades do Estado em matéria de transportes.

12 — O cofinanciamento, pelo Estado, a que se refere o n.º 9 não abrange:

- a) As atividades de exploração, manutenção e renovação das infraestruturas, material circulante e equipamentos, as quais são da competência das autoridades de transporte respetivas;
- b) Intervenções de requalificação urbana, de paisagismo, intervenções na rede viária e pedonal ou de outro tipo não diretamente relacionadas com infraestruturas de longa duração afetas necessárias ao transporte público de passageiros.

13 — O cofinanciamento a que se refere o n.º 9 está ainda dependente de:

- a) Demonstração da viabilidade socioeconómica do projeto, através de análise custo-benefício realizada segundo metodologia oficial da União Europeia, e adoptando critérios e pressupostos rigorosos e realistas;
- b) Demonstração da viabilidade financeira da exploração, manutenção e renovação das infraestruturas em causa ou demonstração da capacidade e compromisso das autoridades de transporte competentes para assumir o respetivo défice operacional ao longo da vida útil das mesmas;
- c) Demonstração da justificação e enquadramento do tipo e capacidade da infraestrutura aos níveis de procura, estimados segundo parâmetros de referência internacionais;
- d) Demonstração da otimização do dimensionamento do projeto e dos valores de investimento associados;

Desde logo se anota que fica por esclarecer no diploma qual o montante do financiamento proveniente do OE que será afecto às áreas metropolitanas caso estas não assumam por inteiro e desde já, as suas atribuições, sendo certo que, com atribuições ou sem elas, terão sempre a seu cargo os recursos humanos provenientes das AMT's.

Aliás, quanto aos aspetos que, atempadamente, qualificamos como dúbios e incertos no domínio das atribuições e competências das várias instituições com ação no domínio em apreciação, verificamos que o diploma prevê, no seu artigo 14º,6 um regime transitório, sem limitação temporal, durante o qual as atribuições das autoridades municipais e metropolitanas de transportes são exercidas pelo IMT (artigo 6º).

Constatamos, por outro lado, que o diploma mantém a ideia de passar para os municípios “a responsabilidade de lançamento e cobrança de uma taxa como contrapartida do exercício de um

conjunto de funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e interregional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes”, taxa que incidirá sobre “A totalidade das receitas tarifárias e compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados, líquidas de IVA, relativas aos serviços prestados dentro da área geográfica em que a autoridade de transportes competente exerce as respetivas competências, diretamente auferidas pelos operadores de serviço público de transporte de passageiros e que constituam receitas próprias desses operadores”, sendo que a percentagem da taxa.

A taxa seria aprovada, de acordo com o diploma “por cada município, ou, no caso de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas, por acordo entre os respectivos municípios, não podendo ultrapassar 2 %”!

As taxas são, nos termos do nº 5 do artigo 11º, criadas pelos municípios, mas constituíram receita da Área Metropolitana de Lisboa.

Estaríamos (estamos), se caminhássemos no sentido e direção indicados no diploma, perante uma situação de grande complexidade e delicadeza política, socioeconómica e financeira/orçamental.

Quanto ao financiamento do sistema de transportes e ao financiamento dos investimentos, mantêm-se, como se pode verificar, as incertezas e as razões de discordância que foram oportunamente expressas pela Área Metropolitana de Lisboa. Atente-se, por exemplo, no teor dos nºs 9 e 11 do artigo 11º, de cuja conjugação resulta que o cofinanciamento, pelo Estado, do investimento na construção de infraestruturas de longa duração, material circulante e equipamentos de metro pesado ou metro de superfície está dependente, entre outros factores, do cofinanciamento pelas autoridades de transportes competentes, ou seja, os municípios e as áreas metropolitanas.

No art.º 11.º do RJSTP, com a epígrafe Financiamento, foi retirado, no n.º 6, que dispõe sobre a incidência das taxas criadas pelos municípios, a componente das “receitas provenientes da venda de títulos e cartões de transporte”. Esta alteração impõe uma maior reflexão porque o Impacto económico desta mudança poderá ser significativo.

Nesse mesmo artigo são aditadas diversas disposições relativas ao cofinanciamento do investimento na construção de infraestruturas de longa duração, material circulante e equipamentos de metro pesado ou metro de superfície. Este cofinanciamento poderá ser contratualizado entre as autoridades de transporte competentes e o Estado, muito embora o eventual investimento que seja feito pelo Estado esteja, pela presente lei, condicionado de uma forma verdadeiramente restritiva:

- À parcela do investimento que não seja passível de financiamento através de: resultados gerados pela exploração do sistema de transportes em causa; financiamento proveniente de fundos da União Europeia; outras fontes de financiamento (n.º 10 do art.º 11.º do RJSPTP);
- Dependente de cofinanciamento, como já referimos, pelas autoridades de transportes competentes, dos investimentos, em percentagem a contratualizar com o Estado; da isenção de taxas municipais sobre a construção das infraestruturas de transportes em apreço, as quais não são consideradas como forma de cofinanciamento pelas autoridades de transportes competentes; da disponibilidade e capacidade orçamental do Estado e enquadramento do projeto nas políticas e prioridades do Estado em matéria de transportes (ou seja: se outras não houvesse, só estas duas últimas condicionantes colocam no livre arbítrio do Estado a decisão sobre o cofinanciamento destas infraestruturas) - (n.º 11 do art.º 11.º do RJSPTP);

De acordo com o novo RJSPTP a Área Metropolitana de Lisboa e cada um dos municípios que a integram deverão começar a preparar o processo de criação das novas taxas, isto no caso de pretenderem assumir as atribuições que o novo regime lhes comete.

Contudo, só será aconselhável decidir com prudência sobre esta e outras matérias depois de se conhecer a regulamentação deste diploma. Daí a importância já referida quanto à monitorização do processo de regulamentação.

III – Contratos de subconcessão, contratos interadministrativos e aspetos indefinidos ou dúbios

Tendo presente o teor do artigo 7.º³ do diploma, é interessante anotar que caso ocorra alguma vicissitude que adie a celebração dos contratos de subconcessão do Metro/Carris, atualmente em fase de concurso público, para depois do dia 08 de agosto, estes poderiam ficar comprometidos! Será vital


³ Artigo 7.º - Exploração de serviço público de transporte de passageiros atribuída por via de procedimento concorrencial

4. Analise em todos e em cada um dos municípios as repercussões expectáveis da eventual entrada em vigor do novo RJSPTP, das várias perspetivas analíticas possíveis.
5. Atue institucional e politicamente ao nível metropolitano e nacional no sentido de ~~obstar à concretização dos aspetos que as análises já realizadas apontam como tendo~~ um potencial mais instabilizador e gravoso.
6. Coloque de imediato ao Governo a resolução das necessidades vitais para as populações/utentes dos serviços públicos de transportes, nomeadamente rodoviários, por forma a obviar às anomalias que se vêm verificando na prestação deste serviço essencial;
7. A Área Metropolitana de Lisboa se associe à rejeição do processo de subconcessão da Carris e Metro já manifestado publicamente pelo município de Lisboa.

Para constar e produzir os efeitos legais se publica o presente edital, que vai ser afixado nos locais do costume.

Lisboa, 18 de junho de 2015

O Presidente do Conselho Metropolitano de Lisboa


Basílio Horta

Parecer/ Visto:

Despacho:

RELATÓRIO Nº48 /AML /2015

Primeiro-Secretário Metropolitano

ASSUNTO: As autoridades de transportes, a AML e os Municípios

1. Introdução

Desde que foi conhecida a Proposta de lei nº 287/XII, de 19 de fevereiro, entendeu-se que o conteúdo reformador do serviço público de transportes de passageiros apresentava aspetos gravosos, designadamente para os interesses públicos em geral e, ainda, para os utentes e para as entidades autárquicas em particular.

Por isso, tanto no âmbito da entidade intermunicipal (AML - Área Metropolitana de Lisboa), como nos municípios e em outras organizações políticas e sindicais, manifestou-se desacordo, preocupação e, mesmo, rejeição quanto a diversos aspetos do novo quadro legal.

A discussão havida na AML, que teve a sua génese próxima na análise da Proposta de Lei nº 287/XII, contou com a intensa participação dos órgãos metropolitanos e dos municípios, que tiveram a oportunidade de expressar, desde março de 2015, grandes preocupações, desacordo e a rejeição de questões centrais, tendo sido elaborado um documento que foi apresentado no âmbito de diversas audições parlamentares sobre a matéria, designadamente na Comissão Economia e Obras Públicas, isto ainda no início do referido mês.

Não obstante, a Assembleia da República aprovou, em 17 de abril, o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, revogando a Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, e o Regulamento de Transportes em Automóveis (Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948), isto com os votos favoráveis da maioria que apoia o governo, com a abstenção do PS e votos contra do PCP e BE.

Depois, em 9 de junho, a Lei 52/2015 foi publicada, e, com ela, o novo RJSTP.

O diploma em causa, que previa um “*vacatio legis*” de 60 dias, entrou em vigor no dia 8 de Agosto, exceto naquilo que está preceituado no artigo 8º que, de facto, ficou desde logo em vigor com a publicação da lei (artigo 17º)¹².

Tudo o mais entrou em vigor a 8 de agosto.

O diploma previa que a sua própria regulamentação se fizesse no prazo de 90 dias, após a publicação, o que poderia significar que os contornos mais minuciosos do novo regime legal só fossem conhecidos, *máxime*, no dia 08 de setembro. Entretanto, o prazo foi ultrapassado sem que tivesse havido a necessária regulamentação³.

Falta regulamentar, por exemplo: O Fundo do Serviço Público de Transportes, o Transporte Flexível, as regras gerais relativas a títulos e tarifas de transportes e outras matérias anunciadas pelo Governo como a extensão do Passe Social + a todo o País e o Portugal Porta-a-Porta.

Após a publicação da Lei 52/ 2015, de 9 de Junho, o conselho metropolitano da AML, aprovou, em 17 junho, sob proposta da comissão executiva, um documento cuja base foi previamente trabalhada no âmbito do grupo de trabalho metropolitano da mobilidade e transportes, no qual se registou que *“os municípios que compõem a área Metropolitana de Lisboa estão totalmente contra a aprovação deste diploma, nos termos propostos, na medida em que que, no caso concreto deste território, afasta a AML e os municípios da definição da política de gestão dos transportes”*.

Entre as primeiras preocupações manifestadas pela AML estava a que dizia respeito à forma como se pretendia fazer a extinção da Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (AMTL) e a sua integração na entidade intermunicipal, tanto no que respeitava às atribuições e competências exercidas, bem como a transmissão de todos os direitos e obrigações, designadamente da universalidade dos bens e da titularidade dos direitos patrimoniais e contratuais que integravam a esfera jurídica da AMTL.

Vejamos melhor toda esta questão.

Independentemente da forma concreta como o caminho foi percorrido, as ex-AMT's tinham competências próprias, claras e efetivas ao nível metropolitano. Não havia delegação, voluntária ou não, por parte de municípios. Neste momento isso não acontece, podendo, no limite, haver, nas duas áreas metropolitanas, 39 autoridades de transportes! Pelo menos. No país podemos estar a falar em cerca de 330. Ou seja,

¹ Significa isto que, entre outros aspetos, “Os regimes legais, regulamentares, contratuais, ou que decorram de ato administrativo, aplicáveis à exploração do serviço público de transporte de passageiros por operadores internos vigentes à data de entrada em vigor do RJSPTP mantêm -se em vigor até ao termo da sua duração”.

² Notar que a providência cautelar entretanto interposta só foi despachada no dia 10 não tendo tido efeitos sobre os prazos que estavam a decorrer e, portanto, a AMTL foi, de facto, extinta. Não obstante a juíza aceitou o processo e citou o Estado para que se pronuncie. Mais recentemente citou as testemunhas.

³ Sobre isto há que referir que, como é consabido, muitas leis ficam grandes lapsos de tempo por regulamentar o que não obsta a que estejam em vigor.

passou-se de um modelo muito centralizado, não para uma descentralização proporcionada, mas uma grande fragmentação.

À partida, poder-se-ia pensar que a AML teria recebido todas as competências da ex-AMTL. Mas, lendo com atenção o diploma, isso não corresponde à realidade.

A Lei estabeleceu, de facto, que não são transferidas todas as atribuições e competências que a AMTL tinha! As áreas metropolitanas passaram a ter, apenas, as atribuições e competências estabelecidas no RJSPTP, que não são exatamente as mesmas que eram detidas nas AMT's.

Se fossem transferidas todas as competências que a AMTL tinha, então a AML teria o poder efetivo como autoridade de transportes de todas as carreiras rodoviárias, fluviais e ferroviárias, em todo o território metropolitano. E isso seria um regime especial para as áreas metropolitanas, diferente das CIM. O que, aliás, se justificaria do ponto de vista de uma realidade tão densa como é a verificada nas regiões metropolitanas, e, quanto mais não fosse, seria defensável em nome de uma racionalidade sistémica nos planos, económico, financeiro e social.

Na realidade portuguesa, o que foi efetivamente passado às AM's são apenas os direitos, obrigações e posições jurídicas e universalidade dos bens e a titularidade dos direitos patrimoniais e contratuais que sejam necessários ao exercício das suas atribuições e competências. Ou seja, contratos de fornecimento de serviços, equipamentos, pessoal, arquivo, etc., e assegurar a manutenção de obrigações correntes que já detinha (análise das reclamações⁴, estudos, algum planeamento, calculo da repartições e compensações financeiras, etc.), pelo menos até que haja lugar ao estabelecimentos dos contratos interadministrativos previstos na lei, a estabelecer com os municípios e com o estado central/governo.

Foram, no novo enquadramento, atribuídas competências de autoridade de transportes aos municípios, embora, nestes casos, apenas para as designadas linhas rodoviárias municipais (Ver ANEXO III).

É conveniente, nesta fase, trazer à colação um breve exercício de comparação internacional. E, a título exemplificativo, referir que Autoritat del Transport Metropolità de Barcelona (ATM Barcelona) tem como âmbito geográfico a Região Metropolitana de Barcelona, servindo uma área de 3.239 km² e população de 5 029 000 habitantes (2010), envolvendo cerca de 36 municípios, dos quais 18 estão na Entitat Metroplítana del Transport (EMT) que incide numa área com 331,5 km² e uma população de 2.650.000 habitantes (2001). A cidade de Barcelona tinha 1 615 000 habitantes em 2010.

O Board of Directors da ATM tem 20 membros, dos quais 9 são nomeados pela Generalitat da Catalunha (Governo Autonomico), 9 são representantes das autarquias locais e dois observadores do governo central.

⁴ Esta tarefa está atribuída à AMT que, nos seus estatutos, detém a respetiva competência.

Entre as várias atribuições da ATM Barcelona, contam-se:

- Planear as infraestruturas de transportes públicos;
- Planear os serviços, estabelecer programas de exploração coordenada para todas as empresas;
- Elaborar e aprovar o sistema tarifário integrado, tendo em conta a política de financiamento e a percentagem de cobertura dos custos pelas receitas;
- Concertar contratos-programa com as empresas prestadoras de serviços;
- Formalizar acordos de financiamento com as administrações públicas, para subsidiar o “déficit” e os gastos de funcionamento da estrutura de gestão;
- Controlar as receitas, custos e investimentos das empresas prestadoras de serviços;
- Exercer as competências administrativas para organizar os serviços na sua área territorial;
- Estabelecer relações com outras administrações para o melhor cumprimento das suas funções;

E, no caso de Madrid, existe o Consórcio Regional de Transportes de Madrid (CRT Madrid), que integra o município madrileño e mais cerca de cem municípios aderentes, que serve uma área de 8.028 km² com uma população de 5.921.066 habitantes (2001). Existe uma Direção-Geral que gere os serviços da CRT, contando com 119 pessoas na dependência de um Diretor-Geral nomeado pelo seu Presidente, após consulta do Conselho de Administração (20 membros). Neste conselho de administração têm assento representantes da Comunidade de Madrid, dos municípios, tanto de Madrid como dos agregados, dois representantes dos sindicatos e três dos operadores.

Entre as várias atribuições da CRT Madrid contam-se:

- Planear as infraestruturas de transportes;
- Planear e definir a gestão coordenada dos serviços de transportes;
- Definir rotas, paragens, horários e controlar a qualidade de serviço;
- Definir a política de bilhética e o quadro tarifário comum para o sistema de transportes públicos;
- Gerir os passes anuais e mensais, bilhetes multimodais;
- Tramitação e resolução da autorização de concessões;
- Gestão dos sistemas de compensação.

No caso de Lyon, a autoridade metropolitana de transportes, o Styrail, é governado por um conselho de supervisão com 26 membros eleitos (16 provenientes da comunidade urbana de Lyon e 10 membros comunidade urbana de Rhone) e uma comissão executiva com oito membros. A sua ação incide na Urban Transport Zone (PTU) que integra 65 cidades e 1,3 milhões de habitantes. Tinha 91 trabalhadores em 2012.

Existe muita informação disponibilizada pela EMTA – European Metropolitan Transport Authority, relativa a vinte sete Autoridades Metropolitanas de Transportes europeias.

Na Alemanha os transportes públicos dependem quase exclusivamente do poder local (Gemeinde) e do poder regional (Länder), normalmente organizados em Verkehrsverbünde (autoridades metropolitanas de transportes).

A participação com financiamento nacional é assegurada quanto às infraestruturas. O estado federal também transfere um certo montante para os Länder (fixado por lei) e produz ainda a regulamentação e normalização técnica geral.

Na média nacional alemã os utentes/passageiros pagam apenas cerca de 37% dos custos do sistema de transportes, havendo a perceção sociopolítica de que não é aconselhável ir acima disto, o que é interessante, porque em Barcelona, por exemplo, a taxa de esforço pedida aos utentes andar­á entre 40 e 50%.

Com base no "Estudo comparativo do financiamento de transportes públicos e das políticas tarifárias em diferentes áreas metropolitanas da Europa"⁵, no qual participaram as áreas metropolitanas de Barcelona, Madrid, Amesterdão, Berlim e Paris, verificou-se que a cobertura dos custos de operação pelas receitas tarifárias é menos de 50% em todas estas áreas metropolitanas.

Ou seja, há sempre lugar a importante financiamento público compensatório, que, no entanto, tem diversas origens:

Em Bruxelas e Berlim é proveniente das administrações do poder regional (estados federados).

Em Amesterdão, 96% das contribuições vêm do estado central

Em Barcelona, Madrid e Paris Ile-de-France, as participações são repartidas pelo Estado central, administrações do poder regional e, em parte, local (cidade capital), sendo as contribuições dos poderes regionais significativas.

Existem variadas soluções nas áreas metropolitanas europeias, mas sempre com forte presença participativa do poder local (intermunicipalizado) e, em bastantes casos, do poder político regional que assume forte responsabilidade de financiamento. Em poucas situações estão envolvidos com poder deliberativo/executivo os operadores privados.

O que não existe ao nível das áreas metropolitanas europeias são casos de uma gestão fragmentada municipal (veja-se, a propósito, o Anexo II). Nem nessas outras realidades subsistem as áreas cinzentas e indefinidas como as verificadas em Portugal, nomeadamente face às atribuições e competências do IMT e da AMT.

Não se vislumbra como será possível gerir um sistema de transportes metropolitano fazendo-o, em aspetos substanciais, ao nível de cada município. Se a lei e o RJSPTP passassem à prática no sentido mais fragmentador que possibilitam, sobressairia a incapacidade das autoridades locais e intermunicipais, gerando a irracionalidade e sobrecustos. O que, talvez, não seja favorável aos interesses do poder local.

⁵ Autoridade de Transportes de Barcelona, Junho de 2010

De facto, parece ser altamente improvável que um sistema metropolitano de transportes seja governável de forma racional sistémica, fazendo-o através de 19 autoridades de transportes, como poderia acontecer na AML, não sendo legível o interesse político e socioeconómico em fragmentar por 18 municípios a função de autoridade de transportes mesmo que seja apenas para as “linhas municipais”, porque estas linhas são, em numerosos casos, partes integrantes de um todo e, por outro lado, os operadores rodoviários são os mesmos (Ver ANEXO III).

Parece importante que, pelo contrario, tivessem sido dadas competências próprias e diretas às áreas metropolitanas e/ou que o Estado lhes delegasse atribuições e competências conformes com as necessidades objetivas. E, ainda, que os outros modos para além do rodoviário sejam integrados na autoridade metropolitana de transportes.

Vejam-se, agora, alguns aspetos particulares da situação vivida na AML.

O facto de a AML ter a gestão dos passes L é uma singularidade a nível nacional sendo o único regime tarifário regional que tem regulamentação própria. Esse facto levou, aliás, a que a ex-AMTL tivesse mais poder e conhecimento pois tinha acesso ao sistema de bilhética e com isso controlava e inspecionava o sistema e os operadores. E a partir daqui é que foi possível tudo o resto: o planeamento, a fiscalização, a sustentação das reclamações ou das carreiras. Ou melhor dizendo, teria sido possível, se, entretanto, não se tivesse inertizado a AMTL.

No caso da AM Porto, o sistema tarifário é gerido pelo TIP, que é controlado pela STCP e MP. A AMTP não tinha qualquer intervenção.

Desde muito cedo se entendeu que a segurança e transparência do processo de fusão/transição deveria atender, para além das questões centrais, às preocupações com a forma, tanto mais que os órgãos da AMTL se encontravam numa situação de arrastada gestão corrente e sem quórum. Ou seja, entendeu-se ser necessária precaução especial na transição.

Por exemplo, quanto à transferência dos trabalhadores em exercício de funções na ex-AMTL que mantinham a sua situação jurídico-laboral, a AML teve a oportunidade de produzir atempadamente recomendações que, de certo modo, foram tidas em consideração no diploma legal.

Foram, no entanto, poucas as alterações introduzidas no percurso parlamentar do novo diploma.

Por exemplo, foi aditado um art.º 12.º ao RJSPTP, relativo à criação de um designado **Fundo para o Serviço Público de Transportes**, que se supõe vir a servir para “auxiliar o financiamento das autoridades de transporte”.

O governo deveria criar este Fundo, sujeito à tutela conjunta dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos transportes e do ambiente. Esta é uma das questões mais sensíveis.

Na verdade, não é visível no referencial legal criado a previsão de um verdadeiro e transparente regime de financiamento. Para já, apenas se propõe a possibilidade de cobrança de taxas, pelos municípios. Se e quando isso viesse a ser concretizado teria efeitos contraproducentes muito graves. Desde logo porque tal prática poderia implicar que as percentagens de receita a alocar às novas autoridades viessem a ser repercutidas nos títulos de transportes. Ainda que tais taxas fossem lançadas, o que se prevê muito dificilmente concretizável do ponto vista político até finais de 2017, será imprevisível saber quando existirão montantes suficientes para financiar o funcionamento corrente das autoridades de transportes. E de quantas estamos a falar: de uma ou de dezanove?

Alem desta necessidade de financiamento há que prever os montantes destinados às compensações financeiras/tarifárias (passes, bonificações e descontos sociais) e indemnizações compensatórias (exploração de serviços), mas, também, a manutenção e investimento em infraestruturas e equipamentos. Supõe-se que o modelo aponta para que este financiamento fosse assegurado pelo já referido Fundo.

2. Análise ao conteúdo do novo Regime Jurídico

As questões problemáticas fundamentais centram-se, por um lado, no volume e qualidade das atribuições e competências transferidas para a AML, e, por outro, nas formas de financiamento garantido como suporte às atividades no curto, médio e longo prazo.

Para fazer face aos custos do desempenho das atribuições agora depositadas na AML, o nº 1 do artigo 4º do diploma prevê que, até 30 de Junho de 2016, e enquanto não disponham dos mecanismos de financiamento previstos no artigo 11º do RJSPTP, as áreas metropolitanas são financiadas através das verbas previstas no Orçamento do Estado para 2015 relativas às Autoridades Metropolitanas de Transportes, bem como de verbas a inscrever no Orçamento do Estado para 2016, mas, apenas até junho.

Ou seja, a partir da análise do artigo 4º do RJSPTP (ver Anexo I), no domínio financeiro e orçamental encontramos-nos num campo de incerteza em algumas das vertentes e no curto prazo, e de risco no médio e longo prazo. Nomeadamente naquilo que se venha a relacionar com a eventual necessidade de lançamento de uma taxa específica para assegurar o financiamento corrente da atividade da AML e/ou dos municípios enquanto autoridades de transportes.

De facto, a lei publicada não contemplou nada de substancial que garanta a suficiência quanto às futuras necessidades financeiras a partir do OE, salvo a menção muito mitigada a um apoio no período até junho de 2016.

Parece ser absolutamente necessário trabalhar desde o início com o governo da próxima legislatura, no sentido de acautelar vários aspetos muito sensíveis, como, por exemplo, o financiamento do Fundo para o Serviço Público de Transportes previsto no RJSPTP. Mas não só: é fundamental inscrever uma norma no OE 2016 que assegure o financiamento das AM's para todo o ano, dado que será impossível desenhar e concretizar um esquema alternativo. E, mesmo para 2017, numa visão de período de transição, se vê vantajoso que desde já se aponte para a garantia de uma dotação em OS, até porque não será difícil antecipar como altamente improvável que algum município lance a taxa referida na lei.

É de registar, no plano dos recursos humanos, que só transitaram da ex-AMTL cinco trabalhadores⁶, isto porque, desde o princípio do ano, e devido à grande instabilidade introduzida no processo mercê de acontecimentos anómalos extraordinários⁷, aconteceu que cinco trabalhadores saíram da AMTL, encontrando-se neste momento em período probatório no regime de mobilidade em outras entidades da administração pública central.

Assim, há quadros técnicos com conhecimentos relevantes para a atividade da AML nas suas novas atribuições de autoridade de transportes, que, entretanto, ficaram indisponíveis. Isto determina que, no curto prazo, se recrutem novos elementos com potencial para incorporarem rapidamente o adequado conhecimento, estando já identificados, por outro lado, prestadores de serviços com conhecimentos apropriados à satisfação das carências fundamentais. Contudo, mesmo essa necessidade está dificultada porque há um impasse quanto ao novo organograma de serviços metropolitanos, estrangulando o funcionamento.

3. Aspetos que constituem potenciais oportunidades de atuação da AML

Neste processo nem tudo são problemas ou desastres garantidos.

Foram, por exemplo, transferidos para a AML cerca de 850 000 euros remanescentes da ex-AMTL.

Para o ano de 2016, ou, mais exatamente, para o período até Junho, é de esperar uma verba de cerca de 700 000 €. Este montante é, como já se disse, insuficiente, sendo indispensável colocar-se a necessidade de se estender o período extraordinário até, pelo menos, ao final do próximo ano. Até porque, do ponto de vista orçamental, é técnica e legalmente difícil fazer, nas atuais circunstâncias, um orçamento equilibrado da AML para 2016.

As novas autoridades de transportes, incluindo AML, têm responsabilidades potenciais de financiamento futuro, mas é necessário atender a que essas responsabilidades não

⁶ É manifestamente insuficiente esta quantidade e a qualidade relacionada. Estima-se que, para funcionar razoavelmente no período dos próximos doze meses precisemos de mais meia dúzia de técnicos. Em outubro a AML estava já limitada a três trabalhadores, porque dois dele entraram em mobilidade para outras entidades. E, em novembro, já só restavam duas técnicas! Por outro lado o Organograma continua "em análise" no Conselho Metropolitano!

⁷ O ex-presidente terá tido intervenções que desincentivaram os trabalhadores a ir para a AML.

são imediatas, nem se sobrepõem aos regimes jurídicos aplicáveis a concessões e às regras tarifárias em vigor.

Ou seja, no imediato, e tanto quanto é possível aferir, a AML não tem responsabilidades de financiamento do sistema quanto:

a) Às compensações financeiras de âmbito tarifário com o Passe Social +, Passe 4-18 e Sub-23, que são geridas pelo IMT (no caso do Passe Social + antes era da AMTL) e que são pagas pelo Orçamento de Estado;

b) O sistema dos Passes Intermodais continua a ser gerido pela autoridade intermunicipal - AML - sendo que continuarão a ser pagas pelo Orçamento de Estado. Pelo que foi possível apurar, os regimes jurídicos específicos destes passes não foram alterados para os respetivos pagamentos passarem a ser competência das novas autoridades.

Só com uma (nova) alteração legislativa as responsabilidades de financiamento destes passes podiam passar para outras entidades ou, então, por acordo com algumas ou todas delas. Não fará sentido, tendo em conta que são um benefício social nacional que a sua gestão deixasse de ser central porque mais vantajosa.

c) As indemnizações compensatórias pagas pelo Estado aos operadores (ainda) públicos continuam a sair do Orçamento de Estado;

d) Os serviços de transporte prestados pelos Operadores Rodoviários Privados e pela Fertagus funcionam sem indemnizações compensatórias de qualquer das entidades pública, exceto o Metro Sul do Tejo, que recebe via OE.

As responsabilidades financeiras com os serviços destes operadores só podem vir a cair na AML por duas vias:

- Acordos com o Estado, no que se refere aos operadores públicos. Prevendo o RJSPPT que tenham de ser celebrados contratos entre o Estado e a AML sobre estes operadores julgo que a assunção de competências demorará a acontecer e veremos em que termos;
- Celebração de contratos de serviço público, entre a AML e os operadores, que imponha obrigações de serviço público, seja de prestação de serviço, seja tarifária, e que tenha de ser paga.

Isto é, se a AML quiser fazer novos serviços de transporte, alterar os existentes ou quiser impor novas obrigações tarifárias (descontos, etc.) terá de os financiar por si. Mas, se mantiver o sistema mais ou menos como está, contratualizando a rede de serviços rodoviários existente e acordando com o Estado um zonamento tarifário que não implique mais dinheiro do OE, não terá de despender qualquer financiamento. Até a própria gestão futura dos contratos de concessão dos operadores públicos não implica, per si, assumir as funções de financiamento que sejam necessárias.

Os operadores públicos, a Fertagus e o MST têm regimes jurídicos específicos que preveem quem tem a competência de pagar as compensações indemnizatórias e financeiras necessárias e que são, em todos os casos, realizadas através do Estado, via

OE. Portanto, só com alterações legislativas específicas e/ou acordo com o Estado é que a passagem da gestão desses contratos para a AML é acompanhada de responsabilidade financeira. Apenas relativamente aos operadores rodoviários privados, por serem detentores de meras autorizações renováveis e não de contratos, nem havendo regimes jurídicos próprios, é que a sua responsabilidade passou diretamente para a AML, embora, neste momento, não venham custando nada ao Estado.

Em suma, poderá dizer-se que todas as autoridades têm competências de financiamento, mas isto não quer dizer que todas elas tivessem passado ou passem incontornavelmente do Estado para as novas autoridades intermunicipais.

No fundo, parece que o Legislador quis dizer que **“se quiserem fazer mais ou além do que o Estado em matéria de infraestruturas, serviço de transportes ou tarifas, podem fazer, mas, nesse caso, usem os vossos meios”**. O que não é um discurso novo e diferente de outros produzidos no passado.

Por isso, no imediato, a preocupação principal será a capacitação da AML para gerir/monitorizar o atual sistema e pensar e planear o futuro sistema, permitindo que, a prazo, se possam tomar decisões políticas que melhorem o sistema de transportes.

Nos próximos tempos não se vislumbra, aparentemente, qualquer alteração legislativa que impute um custo concreto e imediato à AML como seja pagar uma concessão ou uma tarifa. A não ser que se queira e possa e, nesse caso, a AML terá que estabelecer acordos com o Estado ou com os operadores.

Assim, e para já, quanto a redes de transportes, sobretudo rodoviários, parece ser aconselhável contratualizar, em rede e não linha a linha, o que já existe (melhorando, racionalizando e estabilizando os interesses públicos), preparando-se os futuros concursos públicos internacionais, em vez de impor já novas e pesadas obrigações de serviço público, porque, essas sim, teriam que ser pagas pela AML (e/ou municípios). Aliás, desencadear perturbações e tensões graves com os operadores, poderia, neste momento, ser errado.

Seria improvável que um Estado/governo como aquele que sessou funções quisesse suportar através do OE valores acima dos atuais quanto ao zonamento tarifário dos passes intermodais L na AML. Nesse quadro, qualquer alteração que se pretendesse fazer, e que implicasse um aumento de financiamento público (ou seja, alargar o zonamento, alterar as coroas, fazer mais descontos), teria que ser a AML + municípios a suportarem-no. Parece, contudo, poder assumir-se que o referencial político de enquadramento se alterou qualitativamente.

As novas autoridades têm, potencialmente, todas as capacidades e responsabilidades em matéria de transportes, mas isso tem de ser apreciado tendo em conta o atual contexto, a realidade do sistema e através de uma leitura evolutiva.

As redes existentes cobrem significativa parte das necessidades de deslocações existentes. Os operadores de transportes rodoviários foram-se adaptando/acomodando aos principais fluxos, mas, claro, de acordo com os seus interesses e com prejuízo da satisfação das necessidades públicas em algumas zonas e horários.

De facto, existem carências em linhas e horários que têm que ser cuidadosamente avaliadas.

Quando a AML vier a autorizar a manutenção provisória das linhas/carreiras rodoviárias⁸, até para poder preparar e lançar os concursos obrigatórios a partir de 2018/9, facto que deverá ocorrer nos próximos três a quatro meses⁹, poderá tentar os ajustamentos que se verificarem necessários e imprescindíveis, mas, sempre em diálogo e nunca como imposição.

Só através de estudo e planeamento cuidados é que será possível perceber qual a rede estrutural metropolitana e municipal adequada e harmónica.

E será no âmbito dessa avaliação global que se conseguirá perceber, efetivamente, os custos de sustentação da rede, em que as linhas/carreiras "lucrativas" cobrem, num processo perequativo, as comercialmente deficitárias, distinguindo-as aquilo que não é coberto ou que é deficitário.

No caso concreto, se a AML ou as câmaras municipais começaram, isolada e individualmente, a impor ligações novas, será certo que acabarão por ter que pagar uma soma maior. Colocando o foco nas linhas, vistas isoladamente, perde-se de vista o efeito de rede. Impor melhorias na rede sem ter a noção da globalidade e do que se pretende atingir exatamente no médio prazo, poderá induzir custos avultados para a parte pública.

A AML poderá tentar impor a introdução, desde já, de ajustamentos à rede existente. Mas, até perceber fundamentadamente qual a natureza e extensão dos ajustamentos necessários e que custo implicam, poderá mediar muitos meses. Meses esses em que não haverá qualquer contrato abrangente ou qualquer controlo sobre o sistema.

Por isso, renova-se a ideia de que, no imediato, quase só haverá tempo e capacidade para assumir a rede existente¹⁰, tentando negociar ajustamentos e alguns reforços (por exemplo, ligações a interfaces e melhorar a intermodalidade) ao logo dos próximos três anos, à medida que se percebam bem as necessidades e os respetivos custos.

⁸ As intermunicipais, pelo menos, serão da sua competência.

⁹ Talvez não haja muito mais tempo ou capacidades do que para, tendencialmente, aprovar aquilo que constitui a rede existente, embora, se for possível negociar ao nível metropolitano, os operadores poderão vir a ser levados a aumentar a qualidade e quantidade.

¹⁰ O facto de se ter paralisado a AML quanto a recursos humanos veio trazer enormes complicações na apreciação técnico económica da realidade.

Quanto ao zonamento, os estudos elaborados pela ex-AMTL/consultoria tinham estimativas de custos.

Será razoável considerar que as atuais três coroas e os preços dos passes, que envolvem alguns milhões de euros pagos pelo Estado, podem descer com o novo método de cálculo de compensações baseado nos dados da bilhética sem contacto (o Governo já aprovou e já foi publicado no mês de agosto).

A alteração nas fronteiras das coroas (ajustar as existentes ou acrescentar coroas) poderá ter impactos futuros nos custos públicos, já que abranger mais ou menos população potencial utente de transporte público, aplicando-lhe um preço do L1 ou L12 ou L123, de acordo com o seu valor, implica alteração do financiamento público.

Dizem alguns técnicos que a proposta da AML em 2013, virada para um novo zonamento tarifário, seria irrealista na forma como foi apresentada. Acrescentam que, impor às empresas o preço do L1 em zonas onde hoje é suposto o L123 implicam recebimentos muito abaixo dos níveis atuais. E se isso acontecesse, o Estado teria que financiar a diferença. E quem diz Estado, diz AML, neste caso.

É, contudo, fundamental contrabalançar esta aproximação crítica com uma outra visão: a alteração para um sistema mais amplo, racional e amigável poderá trazer mais utentes e, portanto, mais receitas. Mas, isto, deverá ser comprovado através de estudos adequados.

Quanto a investimentos futuros em infraestruturas ou material circulante o problema não se coloca de imediato, mas existe e é importante.

Esta questão está, aliás, relacionada também com aspetos muito pesados como o da terceira travessia, novos aeroportos, etc., Ou com as consequências sobre as infraestruturas e equipamentos resultantes das condições em que estão a ser previstas as subconcessões do Metro e da Carris. No final destas subconcessões (se forem avante) os equipamentos poderão encontrar-se depauperados por excesso de exploração sem proporcional conservação.

O problema só será verdadeiramente colocado em meados de 2016 e aí a AML, terá sempre a possibilidade de não assinar o contrato interadministrativo quanto aos operadores primários (Metro, Carris, etc.,) se entender que ele é gravoso.

Do que não haverá muita dúvida é de que o Estado, através da filosofia do atual governo, tem poucas intenções de investimento, mesmo admitindo que em muitos casos ele seja muito necessários¹¹.

¹¹ Estender/densificar o metro dentro de Lisboa, reabilitar a linha de Cascais e comprar material circulante, estender o metro sul do Tejo, reabilitar as linhas fluviais, criar sistemas de transporte flexível, melhorar as ligações rodoviárias aos fins-de-semana e períodos noturnos, etc.,

4. Aspetos Complementares

- Os Guiões de apoio às autoridades de transportes, que deveriam ter sido elaborados pelo IMT no período de regulamentação ainda não existem. Neste momento os prazos previstos na lei para que as autoridades celebrem contratos interadministrativos e que os operadores façam registo dos seus serviços estão ultrapassados.
- O regime das contraordenações dos passageiros sem título, previa que 5% das coimas reverteria para a AMTL. Contudo, nem o sistema se encontra em funcionamento (por responsabilidade da Autoridade Tributária/IMT), nem é claro se tal verba venha a reverter para a AML ou municípios.
- Quanto aos Passes L, Social + ou 4.18 e Sub 23, segundo os respetivos regimes, o financiamento, como já vimos, é proveniente do Orçamento do Estado. No entanto, não fica claro e seguro se o Estado pretende passar esse ónus para a área metropolitana (ou municípios). Com o governo anterior isso era provável. Por outro lado, não fica claramente esclarecido se a expansão ou reformulação do sistema tarifário é também sustentada pelo OE ou se qualquer alteração ao atual nível de financiamento passa a ser responsabilidade das entidades locais.
- É necessária uma articulação da AML com a AMT e IMT no sentido de se clarificarem zonas cinzentas de relacionamento. Por exemplo, se antes as AMT's geriam as reclamações do Livro Vermelho, com a constituição da AMT poderá inferir-se que estas competências pertencem àquela entidade (aliás, devido ao estrangulamento em recursos humanos esta tarefa terá que ser passada para a AMT)
- A questão Despacho n.º 8946-A/2015, dia 10 de agosto, encontra-se em análise política e na IGF (ver ANEXO IV)

5. Conclusões

- a) É importante que o trabalho político-institucional seja conduzido de uma forma segura e fundamentada também no plano técnico e jurídico.
- b) Há responsabilidades institucionais, políticas e administrativas que não deveriam ser rejeitadas, mesmo na presença de desacordos diversos e fundos, porque isso iria abrir o flanco para uma nova centralização, e, também, por estarmos num estado de direito (foi por isso que tentamos uma providencia cautelar).
- c) Não seria credível e defensável que a AML dissesse às entidades que têm vindo a estabelecer contactos (IMT, AMP, utentes, operadores, etc.), que “não se considera competente ou capaz”. Aliás, no estrito domínio formal, não se podem alienar competências. Há muitas dúvidas em que a eventual passagem/devolução à administração central (IMT) das competências agora transferidas, se isso fosse possível (e, de facto, não é, no âmbito da Lei 52/2015), fosse propício, no plano político e social, à entidade intermunicipal e aos municípios.
- d) Na AML não se deram passos de aceitação ou execução prematura de competências. Quando e naquilo que se interveio foi, até, no sentido de controlar e prevenir aspetos potencialmente gravosos.
- e) Não parece ser defensável a tese de não preparar organizacionalmente a AML para as novas competências, embora, obviamente com prudência e bom senso, designadamente quanto aos recursos humanos.
- f) A futura evolução da gestão, planeamento e financiamento do sistema de transportes metropolitano determinará a natureza organizacional, quantitativa e qualitativa da estrutura, mas isso será sempre passível de ser adaptado a partir do corpo organizacional entretanto criado na AML.
- g) Há necessidade de informar e esclarecer as populações, utentes e diversas entidades acerca da realidade e dos problemas com que fomos confrontados.
- h) Há que preparar rapidamente a futura intervenção, designadamente do ponto de vista da sustentação técnica e administrativa, até porque as valências em recursos humanos desceram muito nos últimos meses.
- i) É vital e prioritário retomar a questão do alargamento das coroas e da intermodalidade.
- j) Será importante analisar qual a melhor estratégia seguir quanto às linhas/concessões estritamente concelhias, decidindo sobre o estabelecimento, ou não, de contratos interadministrativos entre os municípios e a AML.
- k) Afigura-se fundamental pugnar pela reabertura, tão cedo quanto possível, do período de revisão da Lei e do RJSTP, a fim de os expurgar de elementos nocivos e pouco claros que contêm.

Lisboa, 13/11/2015

Primeiro-Secretário Metropolitano



Demétrio Alves

ANEXO I

CAPÍTULO II

Autoridades de transportes

Artigo 4.º

Atribuições e competências

1 - Constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados.

2 - Para prossecução das suas atribuições, as autoridades de transportes têm as seguintes competências:

- a)
- b)
- c) Determinação de obrigações de serviço público;
- d) Investimento nas redes, equipamentos e infraestruturas dedicados ao serviço público de transporte de passageiros, sem prejuízo do investimento a realizar pelos operadores de serviço público;
- e) Financiamento do serviço público de transporte de passageiros, bem como das redes, equipamentos e infraestruturas a estes dedicados, e financiamento das obrigações de serviço público e das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados determinados pela autoridade de transportes;
- f)
- g) Recebimento de contrapartidas pelo direito de exploração de serviço público de transporte de passageiros;
- h)
- i)
- j)
- k)

Por outro lado, quanto ao Financiamento (Art.º 11º do RJSPTP), e entre um vasto leque de coisas, nada se encontra que indique que se poderá vir a remeter para o OE o pagamento das anteriormente citadas atribuições/competências, salvo, no que se regista no nº 9, não obstante todos os condicionamentos expressos nos números seguintes.

De facto aquele artigo, norma essencial da nova legislação, define diversos aspetos centrais, chamando-se desde já a atenção para os passos destacados:

1 — Sem prejuízo do disposto nos instrumentos contratuais que regulam a exploração do serviço público de transporte de passageiros, as autoridades de transportes competentes podem estabelecer mecanismos de financiamento das obrigações de

serviço público de transporte de passageiros da sua competência que impliquem, designadamente, a afetação do produto das seguintes receitas:

- a) Receitas tarifárias geradas pelo serviço público de transporte de passageiros, quando constituam receitas próprias das autoridades de transportes;
- b) Receitas próprias provenientes da venda de cartões de suporte, nos termos definidos pela respetiva autoridade de transportes;
- c)
- d) Receitas decorrentes de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros;
- e)
- f) Receitas provenientes de comparticipação nas mais-valias e externalidades positivas atribuíveis ao sistema de transportes e que beneficiem outros sectores;
- g)
- h) Receitas de contrapartidas financeiras pelo direito de exploração de serviços públicos de transporte de passageiros;
- i)

2 - Compete aos municípios a criação das taxas referidas na alínea d) do número anterior, nos termos do artigo 6.º da Lei 10/90, de 17 de março, alterada pela Lei 3-B/2000, de 4 de abril, e pelos Decretos-Leis 380/2007, de 13 de novembro e 43/2008, de 10 de março, da Lei 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei 82-D/2014, de 31 de dezembro, da Lei 53-E/2006, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis 64-A/2008, de 31 de dezembro e 117/2009, de 29 de dezembro, do presente RJSPTP e da demais legislação aplicável.

3 - Quando estejam em causa serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal, as taxas referidas no número anterior são devidas pelos operadores de serviço público de transporte de passageiros ao município que reveste, nos termos do presente RJSPTP, o estatuto de autoridade de transportes competente.

4 - Quando estejam em causa serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal ou inter-regional, a fixação das taxas referidas no n.º 2 depende de acordo entre os municípios que integram a comunidade intermunicipal ou área metropolitana que assume o estatuto de autoridade de transportes competente.

5 - O acordo referido no número anterior designa os municípios competentes para a aprovação da taxa, a qual constitui receita própria da comunidade intermunicipal ou área metropolitana em causa.

6 - As taxas referidas no n.º 2 incidem sobre a totalidade das receitas tarifárias e compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados, líquidas de IVA,

relativas aos serviços prestados dentro da área geográfica em que a autoridade de transportes competente exerce as respetivas competências, diretamente auferidas pelos operadores de serviço público de transporte de passageiros e que constituam receitas próprias desses operadores.

7 - As taxas a que se refere o número anterior não incidem sobre os montantes pagos, a título de retribuição, por operadores de serviço público a outros operadores de serviço público por eles subcontratados, ainda que a taxa seja calculada por referência à receita tarifária resultante da exploração do serviço público de transporte de passageiros.

8 - A percentagem referida no n.º 6 é aprovada por cada município, ou, no caso de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas, por acordo entre os respetivos municípios, não podendo ultrapassar 2 %.

9 - O cofinanciamento do investimento na construção de infraestruturas de longa duração, material circulante e equipamentos de metro pesado ou metro de superfície pode ser contratualizado entre as autoridades de transportes competentes e o Estado.

10 - O cofinanciamento a que se refere o número anterior abrange unicamente a parcela do investimento que não seja passível de financiamento através de:

- a) Resultados gerados pela exploração do sistema de transportes em causa;
- b) Financiamento proveniente de fundos da União Europeia;
- c) Outras fontes de financiamento.

11 - O cofinanciamento, pelo Estado, a que se refere o n.º 9 está dependente de:

- a) Cofinanciamento, pelas autoridades de transportes competentes, dos investimentos a que se refere o n.º 9, em percentagem a contratualizar com o Estado;
- b) Isenção de taxas municipais sobre a construção das infraestruturas de transportes em apreço, as quais não são consideradas como forma de cofinanciamento pelas autoridades de transportes competentes;
- c) Disponibilidade e capacidade orçamental do Estado para o financiamento da infraestrutura em causa;
- d) Enquadramento do projeto nas políticas e prioridades do Estado em matéria de transportes.

12 - O cofinanciamento, pelo Estado, a que se refere o n.º 9 não abrange:

- a) As atividades de exploração, manutenção e renovação das infraestruturas, material circulante e equipamentos, as quais são da competência das autoridades de transporte respetivas;
- b) Intervenções de requalificação urbana, de paisagismo, intervenções na rede viária e pedonal ou de outro tipo não diretamente relacionadas com infraestruturas de longa duração afetas necessárias ao transporte público de passageiros.

13 - O cofinanciamento a que se refere o n.º 9 está ainda dependente de:

- a) Demonstração da viabilidade socioeconómica do projeto, através de análise custo-benefício realizada segundo metodologia oficial da União Europeia, e adotando critérios e pressupostos rigorosos e realistas;
- b) Demonstração da viabilidade financeira da exploração, manutenção e renovação das infraestruturas em causa ou demonstração da capacidade e compromisso das autoridades de transporte competentes para assumir o respetivo défice operacional ao longo da vida útil das mesmas;
- c) Demonstração da justificação e enquadramento do tipo e capacidade da infraestrutura aos níveis de procura, estimados segundo parâmetros de referência internacionais;
- d) Demonstração da otimização do dimensionamento do projeto e dos valores de investimento associados;
- e) Demonstração, para as alíneas anteriores, de que os resultados obtidos para a infraestrutura proposta são mais favoráveis do que as alternativas de execução do projeto através de modo rodoviário em sítio próprio, modo rodoviário em sítio partilhado e metro ligeiro, quando esteja em causa uma infraestrutura de metro pesado.

Anexo II

	População residente	Área	Entidade	Atribuições
Barcelona	4.399.390	3.237	Autoritat del Transport Metropolità	<ul style="list-style-type: none"> ○ Planear as infraestruturas de transportes públicos; ○ Planear os serviços, estabelecer programas de exploração coordenada para todas as empresas; ○ Elaborar e aprovar o sistema tarifário integrado, tendo em conta a política de financiamento e a percentagem de cobertura dos custos pelas receitas; ○ Concertar contratos-programa com as empresas prestadoras de serviços; ○ Formalizar acordos de financiamento com as administrações públicas, para subsidiar o “déficit” e os gastos de funcionamento da estrutura de gestão; ○ Controlar as receitas, custos e investimentos das empresas prestadoras de serviços; ○ Exercer as competências administrativas para organizar os serviços na sua área territorial; ○ Estabelecer relações com outras administrações para o melhor cumprimento das suas funções;
Madrid	5.921.066	8.028	Consórcio Regional de Transportes de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> ○ Planear as infraestruturas de transportes; ○ Planear e definir a gestão coordenada dos serviços de transportes; ○ Definir rotas, paragens, horários e controlar a qualidade de serviço; ○ Definir a política de bilhética e o quadro tarifário comum para o sistema de transportes públicos; ○ Gerir os passes anuais e mensais, bilhetes multimodais; ○ Tramitação e resolução da autorização de concessões; ○ Gestão dos sistemas de compensação.

	População residente	Área	Entidade	Atribuições
Paris	11.362.000	12.012	Syndicat des Transports d'Île de France	<ul style="list-style-type: none"> ○ Definir as condições gerais de exploração, criar os passes e definir as tarifas; ○ Definir a oferta de transportes e o nível de qualidade dos serviços, no quadro dos contratos assinados com as empresas, que definem os financiamentos; ○ Coordenar a modernização do sistema de transportes, definindo os princípios dos grandes investimentos públicos, nomeadamente os grandes projetos de infraestruturas previstos no contrato do Plano Estado-Região; ○ Cofinanciar a modernização ou a criação de equipamentos necessários para melhorar a qualidade do serviço, graças ao produto das multas de circulação viária (do qual recebe 50%).
Lyon	1.300.000	606	Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise	<ul style="list-style-type: none"> ○ Definir a política de transportes públicos, níveis de serviço e tarifas; ○ Definir a política de gestão da mobilidade; ○ Financiar operações na rede, manutenção e extensão; ○ Concessionar operações, através de concurso; ○ Controlar contratos das operações, notificar sanções, penalidades, bónus quando verificável; ○ Gerir investimentos em infraestruturas.

	População residente	Área	Entidade	Atribuições
Lisboa	2.821.699	3.015	Área Metropolitana de Lisboa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas do serviço público de transporte de passageiros, bem como dos equipamentos e infraestruturas a ele dedicados; ○ Exploração através de meios próprios e ou da atribuição a operadores de serviço público, por meio da celebração de contratos de serviço público ou mera autorização, do serviço público de transporte de passageiros; ○ Determinação de obrigações de serviço público; ○ Investimento nas redes, equipamentos e infraestruturas dedicados ao serviço público de transporte de passageiros, sem prejuízo do investimento a realizar pelos operadores de serviço público; ○ Financiamento do serviço público de transporte de passageiros, bem como das redes, equipamentos e infraestruturas dedicadas, e financiamento das obrigações de serviço público e das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados determinados pela autoridade de transportes; ○ Determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros; ○ Recebimento de contrapartidas pelo direito de exploração de serviço público de transporte de passageiros; ○ Fiscalização e monitorização da exploração do serviço público de transporte de passageiros; ○ Realização de inquéritos à mobilidade no âmbito da respetiva área geográfica; ○ Promoção da adoção de instrumentos de planeamento de transportes na respetiva área geográfica; ○ Divulgação do serviço público de transporte de passageiros.

Carreiras na AML - Tabelas

Notas

Carreiras em exploração:

O n.º de carreiras em exploração refere-se às carreiras que foram encontradas nos sites dos operadores, na expectativa de que reflitam o n.º de carreiras que, de facto, estão a ser disponibilizadas pelos operadores.

Total Alvarás/licenças:

O n.º total de alvarás/licenças reflete o n.º de alvarás de que há conhecimento na AML, por termos o processo, ou, não o estando, porque constam das tabelas que o IMT enviou à ex-AMTL ou, ainda, não cumprindo as duas condições anteriores, porque o operador mandou à AML fotocópia do título de concessão atribuído à carreira aquando do pedido de renovação da concessão, ainda que não saiba o n.º do alvará (como foi o caso do ofício da Isidoro Duarte com entrada na AML n.º 2636, a 2 de novembro).

Canceladas:

O n.º de carreiras em cujos processos há indicação de que foram canceladas pelo IMT, pela AMTL, ou que foram sujeitas a pedido de cancelamento.

1. Número de carreiras em exploração Municipais e Intermunicipais

	RL	Barraqueiro Transportes	TST	Scotturb	Vimeca	Carris	HLM	ID	Carristur	Total
Alcochete										0
Almada			25							25
Amadora					8					8
Barreiro										0
Cascais				22						22
Lisboa						1			1	2
Loures	10	1						3		14
Mafra		15								15
Moita			2							2
Montijo			5							5
Odivelas	16									16
Oeiras				1	7					8
Palmela			8							8
Seixal			11							11
Sesimbra			18							18
Setúbal			20							20
Sintra		4		16	12					32
Vila Franca de Xira	10	9								19
Total - Municipais	36	29	89	39	27	1	0	3	1	223
Intermunicipais	68	17	93	13	45	15	7	5	0	263
TOTAL	104	46	182	52	72	16	7	8	1	488

Nota: As 2 carreiras que aparecem no município de Lisboa, da Carris e Carristur, foram intermunicipais no período em que parte da atual freguesia Parque das Nações pertenceu a Loures.

2. Número de carreiras em exploração Intermunicipais

	RL	Barraqueiro Transportes	TST	Scotturb	Vimeca	Carris	HLM	ID	Carristur	Total
Alcochete			18							18
Almada			40			1				41
Amadora	5				32	4				41
Barreiro			18							18
Cascais				12	5					17
Lisboa	39	15	27		21	15	6	3		126
Loures	49	16				7	7	5		84
Mafra	2	11		1	1			3		18
Moita			12							12
Montijo			22							22
Odivelas	32	14			4	1	6	3		60
Oeiras				6	30	2				38
Palmela			30							30
Seixal			37							37
Sesimbra			17							17
Setúbal			26							26
Sintra	9	2		9	26		2			48
Vila Franca de Xira	13	2								15

3. Número de carreiras em exploração Intermunicipais com mais de 50% do percurso num município

	RL	Barraqueiro	TST	Scotturb	Vimeca	Carris	HLM	ID	Carristur	Total
Alcochete			3							3
Almada			7							7
Amadora	1				12					13
Barreiro			1							1
Cascais				6						6
Lisboa	4		6		2	15				27
Loures	26									26
Mafra	1	7								8
Moita			4							4
Montijo			4							4
Odivelas	17									17
Oeiras					15					15
Palmela			2							2
Seixal			14							14
Sesimbra			2							2
Setúbal			7							7
Sintra	2	2		7	11					22
Vila Franca de Xira	7	2								9
Outros (sem 50%)	7	0	12		5					24
Não está SIG	3	6	31				7	5		52
Total	68	17	93	13	45	15	7	5	0	263

4. Número de carreiras em exploração Municipais e Intermunicipais com mais de 50% do percurso num município

	Carreiras municipais	Carreiras Intermunicipais com mais de 50% no município	TOTAL
Alcochete	0	3	3
Almada	25	7	32
Amadora	8	13	21
Barreiro	0	1	1
Cascais	22	6	28
Lisboa	2	27	29
Loures	14	26	40
Mafra	15	8	23
Moita	2	4	6
Montijo	5	4	9
Odivelas	16	17	33
Oeiras	8	15	23
Palmela	8	2	10
Seixal	11	14	25
Sesimbra	18	2	20
Setúbal	20	7	27
Sintra	32	22	54
Vila Franca de Xira	19	9	28

5. Carreiras em exploração Intermunicipais

Carreiras Intermunicipais:	N.º	%
- Com pelo menos 50% do percurso num concelho	187	71%
- Sem 50% do percurso num concelho	24	9%
- Sem georreferenciação	52	20%
TOTAL	263	100%

ANEXO IV

Despacho 8946-A/2015

O Despacho n.º 8946-A/2015, dia 10 de agosto, veio a constituir, aparentemente, uma alteração nos termos do equilíbrio dos interesses público-privado.

Vejamos:

Na medida em que a AML é a Autoridade de Transportes competente para efetuar o cálculo dos montantes das compensações financeiras devidas pelo cumprimento da obrigação de serviço público de disponibilização dos títulos de transporte intermodais na AML, assim como o cálculo da repartição das receitas das vendas dos títulos de transporte intermodais entre Operadores, sentiu-se na incumbência de ver esclarecidas as questões suscitadas em sede do Despacho n.º 8946-A/2015, dia 10 de agosto, a fim de dar seguimento às suas obrigações.

Se o não fizesse, e na medida que houve pronúncia prévia da IGF (avalizada por despacho governamental), os atos administrativos que a comissão executiva da AML produziria poderiam trazer-lhe graves repercussões.

Por isso foi enviado ao SEITC o ofício AML/CEM n.º 745/2015 de 18-09-2015 que mereceu a resposta através do ofício n.º 4037 de 24-09-2015 do SEITC.

Fundamentalmente, as questões suscitadas prendem-se com o seguinte:

- O cabal esclarecimento quanto à revogação da revisão com base nos dados de bilhética sem contacto, dos montantes de compensação financeira pagos em 2012 e 2013, que aparentemente é determinada no despacho em apreciação, mas que não é claro na medida em que a possibilidade da revisão está prevista noutros atos administrativos para além do Despacho n.º 10076 -C/2013, de 31 de julho de 2013.
- O cabal esclarecimento quanto à fórmula de cálculo da receita comercial, conforme estipulado na alínea e) do n.º 2 do artigo 5.º do despacho em apreciação, em que parece haver uma alteração à fórmula de cálculo inicialmente prevista, para os operadores cuja operação se realize integralmente na área geográfica do sistema intermodal.

Considerou-se imprescindível o esclarecimento do articulado em causa, para se poder compreender e analisar os efeitos futuros daquilo que está subjacente ao despacho em apreciação.

Do ofício resposta remetido pelo SEITC, salienta-se o seguinte:

- As questões suscitadas em sede de ofício da AML ficaram por esclarecer;
- Perante uma não resposta às questões suscitadas, entendeu-se diligenciar junto de outras instâncias, ou recorrendo a outros meios, no sentido do seu cabal esclarecimento, na medida em que salvaguarde a posição de quem venha a praticar futuros atos administrativos junto da Inspeção Geral das Finanças e do Tribunal de Contas quanto às obrigações que decorrem do despacho em apreciação.

- Os valores remetidos em anexo ao ofício estatal fazem supor que houve uma diferença na aplicação da metodologia de cálculo da receita comercial para um dos operadores, que poderá ter reflexo na alteração da fórmula de cálculo da receita comercial que veio a constar do despacho em apreciação e que, mais uma vez, não estava prevista;