ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 249/XIII/1.ª (PCP)

Altera o Regime Jurídico do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

Data de admissão: 31 de maio de 2016

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Luísa Colaço (DAC), Luís Martins (DAPLEN), Leonor Calvão Borges e Rui Brito (DILP)

Data: 7 de setembro de 2016

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

Treze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) apresentam um projeto de lei com a finalidade de alterar o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte Público de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho. Afirmam os autores desta iniciativa, na exposição de motivos, os objetivos da sua apresentação: "(…) salvaguardar a diferença entre a intervenção das autarquias e das suas comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas, e aquilo que deve ser uma responsabilidade indeclinável do poder central, no tocante às políticas de investimento e financiamento dos sistemas de transportes públicos, suas infraestruturas, sua modernização; estabelecer que, no atual quadro institucional (…) deve em todo o caso prevalecer o princípio da aplicação dos recursos na base da sua proximidade – isto é, co a efetiva consideração das soluções apontadas ao nível regional e local para as políticas e estratégias de mobilidade e transportes; considerar a figura do 'operador interno', já consagrada no direito comunitário, como a solução de base que permite desde logo às autoridades e ao Estado a garantia da oferta de qualidade no transporte às populações, combatendo a ideia da 'pseudo obrigatoriedade' da privatização do serviço público; retirar a injustiça do ónus e da sobrecarga sobre os municípios, e sobre as estruturas intermunicipais e metropolitanas, do financiamento dos sistemas de transportes públicos para os respetivos territórios, como suposta contrapartida sobre qualquer pretensão do poder local no sentido de intervir ou influenciar na procura de melhores soluções para a população que representa (…)". Consideram ainda os autores da iniciativa que é uma necessidade incontornável a criação, de novo, das autoridades metropolitanas de Lisboas e do Porto, mas que tal deve ser objeto de uma iniciativa autónoma.

Assim, os proponentes apresentam propostas de alteração aos artigos 6.º e 8.º da Lei 52/2015, sendo que no artigo 6.º aumentam o prazo para o Estado celebrar acordos ou contratos interadministrativos com as comunidades intermunicipais, as áreas metropolitanas ou os municípios, e no artigo 8.º eliminam a necessidade de respeito pela restrição imposta pelo 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.

Apresentam depois alterações a diversos artigos do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte Público de Passageiros, aprovado em anexo àquela lei, propondo alteração, entre outras, das atribuições e competências das autoridades de transportes, nomeadamente do Estado, da delegação e partilha de competências, o sistema de financiamento, as regras relativas a níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros e à exploração desse serviço público, a possibilidade de subcontratação do serviço público de transportes de passageiros e as regras relativas a tarifas. Os proponentes aditam ainda dois artigos ao Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, um relativo à proteção dos trabalhadores e outro atribuindo competências às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa legislativa que *"Altera o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.",* ora em apreciação, foi subscrita e apresentada à Assembleia da República por treze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea g) do artigo 180.º e n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, bem como na alínea f) do artigo 8.º e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa legislativa, assumindo a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, apresenta-se redigida sob a forma de artigos, com uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, bem como uma exposição de motivos, dando, assim, cumprimento aos requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. No entanto, face ao disposto na exposição de motivos, bem como do seu articulado, designadamente sobre a eventualidade de haver lugar a alterações com consequente cabimento no Orçamento do Estado (OE), o artigo 4.º do seu articulado estipula, caso seja aprovado, que o início da vigência do futuro diploma coincida com a entrada *"em vigor da lei do Orçamento do Estado posterior à sua publicação",* permitindo deste modo ultrapassar o limite previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, e no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição, que impede a apresentação de iniciativas que *"envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento"*.

Refira-se, finalmente, que a presente iniciativa deu entrada e foi admitida no dia 31 do passado mês de maio, tendo sido anunciada a 1 do corrente mês de junho e baixado neste mesmo dia à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª CEIOP).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Dando cumprimento à *Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho,* doravante designada de lei formulário, a iniciativa legislativa, como referido anteriormente, apresenta uma exposição de motivos, bem como uma designação que identifica o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da citada lei.

Considerando que a presente iniciativa visa proceder à primeira alteração da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, conforme descrito no artigo 1.º do seu articulado e, igualmente, confirmado pela base de dados Digesto, sugere-se que número ordem da alteração e a menção aos diplomas revogados passem a constar do título da lei em caso de aprovação, dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que "*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*". Assim sendo, sugere-se, para efeitos de especialidade, a seguinte alteração ao título:

"Primeira alteração à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que "*Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, revoga 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)* ".

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário, entrando em vigor, simultaneamente, com a entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação, dando-se, igualmente, cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma, que determina que *os diplomas entram em vigor no dia neles fixado não podendo, todavia, entrar em vigor no dia da publicação.*

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Na prossecução da política de fomento das vias de comunicação e transportes conhecida como Fontismo que teve início em 1851, após vários contratos com sociedades para o desenvolvimento do transporte ferroviário em Portugal, foi a partir de 1860 que a Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses desenvolveu este meio de transporte no nosso país após a sucessiva rescisão de contratos com essas sociedades.

Na década de 1930, foi publicado o Decreto-Lei n.º 20.692, de 31 de Dezembro de 1931, que aprovou os novos Estatutos dos Caminhos de Ferro Portugueses (CP), atribuindo à empresa a exploração de várias linhas de caminho-de-ferro.

Esta tendência centralizadora foi intensificada em 1945 com a publicação da Lei n.º 2008, de 7 de setembro de 1945, conhecida como a "Lei da coordenação dos transportes terrestres". A nível dos transportes ferroviários, este diploma determinou o plano de substituição de todas as concessões de linhas férreas ainda existentes por uma concessão única, o que foi concretizado nos anos seguintes. Embora fosse uma sociedade anónima, tinha a possibilidade legal de se financiar no Estado, e parte dos administradores do Conselho de Administração eram nomeados pelo Estado. Este diploma alargou também o regime de concessão de serviço público de transporte do sector ferroviário para o sector rodoviário, avançando com uma harmonização fiscal através da introdução de impostos relativos aos transportes e avançando também para uma organização do mercado de transportes terrestres.

Após a Revolução de 25 de Abril, é publicado o Decreto-Lei n.º 205-B/75, de 16 de abril, que nacionalizou a CP.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 701-D/75, de 17 de Dezembro, cria a empresa pública TRANSTEJO e transfere para a mesma os bens e os serviços até à data prestados pela CP.

A REFER é constituída em 29 de abril de 1997, através da publicação do Decreto-Lei n.º 104/97, que institui a criação da empresa responsável pela gestão das infraestruturas ferroviárias – REFER.

No ano seguinte, o Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29 de setembro cria o Instituto Nacional de Transporte Ferroviário – INTF, a que em 2006 se sucede o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT) por via da publicação dos Decretos-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro, e 82/2007, de 27 de abril.

Por sua vez, o IMTT é sucedido pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), em 2012, por via do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, tendo sido este diploma posteriormente alterado pelos Decretos-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto, 44/2014, de 20 de março, 77/2014, de 14 de maio, 83/2015, de 21 de maio, 249-A/2015, de 9 de novembro, e 251-A/2015, de 17 de dezembro.

A Companhia Carris de Ferro de Lisboa também remonta ao século XIX, tendo sido fundada em 14 de novembro de 1872 (Estatutos), em Lisboa.

Em 31 de maio de 1876 a Carris torna-se exclusivamente portuguesa, passando a Sociedade Anónima. No ano seguinte, a Câmara Municipal de Lisboa assina um contrato com a Carris para a eletrificação das linhas. Em 10 de abril de 1888, o Município de Lisboa outorga a concessão à Carris do serviço público de transportes coletivos urbanos de passageiros na cidade de Lisboa.

No início do século XX a Carris expande o seu negócio aos elevadores públicos, e em 1944 aos autocarros públicos. Através do Decreto-Lei n.º 688/73, de 21 de dezembro, o Governo do Estado Novo autorizou a Câmara Municipal de Lisboa a renovar com a Carris, por mais 50 anos, a concessão dos transportes coletivos de superfície com tração mecânica na capital, excluindo do contrato a *Lisbon Electric Tramways, Ltd*, cujo contrato remontava a 1899.

Em 1975 a Carris foi nacionalizada por via do Decreto-Lei n.º 346/75, de 3 de junho, tendo sido o mencionado Decreto-Lei n.º 688/73 posteriormente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 300/75, de 20 de junho, 485/88, de 30 de dezembro, e finalmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 174/2014, de 5 de Dezembro, sem prejuízo da manutenção da concessão à Carris - e estabelecendo o quadro jurídico geral da concessão de serviço público de transporte coletivo de superfície de passageiros na cidade de Lisboa.

O Metropolitano de Lisboa (ML) surge nos anos 1950 como empresa de serviço público de transporte, com base no contrato de concessão autorizado pelo Decreto-Lei n.º 36 620, de 24 de novembro de 1947. Mais tarde, em 1975, foi objeto de nacionalização pelo Decreto-Lei nº 280-A/75, de 5 de junho, passando em 1978 a empresa pública por via da publicação do Decreto-Lei n.º439/78, de 30 de dezembro.

Mais recentemente, foi alterado o regime jurídico aplicável ao ML, E.P.E. pelo Decreto-Lei n.º 148-A/2009, de 26 de junho, revogado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 175/2014, de 5 de Dezembro - que estabeleceu o quadro jurídico geral da concessão de serviço público de transporte por metropolitano de passageiros na cidade de Lisboa e nos concelhos limítrofes da Grande Lisboa.

Na "Introdução ao enquadramento regulatório dos transportes", de Miguel Pupo Correia, no Capítulo II, o autor aborda a questão da "evolução geral da política e regulação dos transportes" em Portugal. Nesta obra é reforçada a constatação da inicial liberdade de mercado, à semelhança do transporte marítimo, ficando relativamente ao transporte terrestre o papel do Estado relegado para a publicitação das concessões. Com o desenvolvimento do transporte ferroviário, e devido ao seu impacto económico, o Estado começa a definir obrigações às concessionárias, o que depois veio a levar à definição do conceito de serviço público. O advento do transporte rodoviário no século XX leva o Estado a focar o serviço de transporte público na ferrovia, deixando o transporte rodoviário na mão dos particulares – relativamente ao qual vigorou até 2015 o Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948. No entanto, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho revogou este diploma e este Regulamento, bem como os Decretos-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro; 399-F/84, de 28 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º

190/90, de 8 de junho; artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 208/92, de 2 de outubro; e Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.

Na década de 1960 começa a definir-se uma nova política para o sector dos transportes, que avança para além do paradigma da década de quarenta, introduzindo o planeamento económico no sector, tendo como objetivo a eficiência do transporte público.

Após as já mencionadas nacionalizações do pós-Revolução de 25 de Abril, é publicada a Lei n.º 10/90, de 17 de março, de "Bases do Sistema de Transportes Terrestres", que revogou a Lei n.º 2008 de 7 de setembro de 1945, atualizando o quadro legal dos transportes terrestres. Este diploma foi posteriormente alterado 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.

Como Miguel Pupo Correia recorda na obra já mencionada, distingue-se a gestão do serviço público direta da indireta: "*É direta quando o ente público administrativo responsável pelo serviço assume com meios próprios a organização e exercício da atividade dele objeto (ex.: serviços municipalizados das câmaras municipais). É indireta quando aquele ente público transfere para uma outra entidade os seus poderes e deveres relativos a tais organização e exercício, mas continua a deter a responsabilidade fundamental pela gestão suprema da atividade.*" Este último modelo tem sido a "*fórmula prevalente nos países da Europa Ocidental* […], *sobretudo por concessão*", tendo sido este também o modelo utilizado em Portugal até 1975, como pode ser percebido através dos três exemplos de empresas de transporte público anteriormente apresentados.

O advento da Politica Comum de Transportes, com a assinatura do Tratado de Nice em 2001, veio focalizar o transporte público à luz das preocupações da concorrência, face ao impacto económico do sector.

O 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, que entrou em vigor em dezembro de 2009, avança na definição das obrigações de serviço público de transporte de passageiros. Ao nível nacional, estes documentos tiveram também reflexo no Plano Estratégico dos Transportes (PET), aprovado pela Resolução do Conselho Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro, e no Plano Estratégico de Transportes e Infraestruturas (PETI3+), em que a competitividade, eficácia e eficiência do transporte público eram as ideias aglutinadoras.

Em 2015, o XIX Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 287/XII que visava a aprovação de "*um novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, por modo rodoviário, fluvial e ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo as disposições aplicáveis às obrigações de serviço público e respetiva compensação*". Um dos eixos dessa iniciativa consistia na descentralização das competências em matéria de transporte público, permitindo aos municípios exercerem competências nesta matéria - também com base no disposto pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, "*Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico*".

Já as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, cujo regime foi estabelecido pela Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, nunca haviam sido mandatadas com efetivos poderes de autoridade de transportes, pelo que era proposto a revogação desse diploma, sendo criada a Autoridade de Mobilidade e Transportes. O eixo principal, contudo, assentava na definição do serviço público de transportes de passageiros, das obrigações e dos níveis mínimo a serem disponibilizados por quem preste esse serviço público, criando as condições para que o Estado voltasse ao papel de autoridade e de regulador de um serviço

público prestado por empresas de transporte não estatais – delegando competências nas autoridades locais quando se tratasse de transporte restrito a esse município ou região.

Esse processo legislativo deu origem à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, "*Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e revoga 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)*".

Este diploma foi recentemente alterado no seu artigo 4º, que definia o regime transitório de financiamento, pelo artigo 191º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, *Orçamento do Estado para 2016*".

Complementarmente, podemos informar que a Lei do transporte de passageiros é aplicada através:

- Do Despacho n.º 9557-A/2015, de 21 de agosto, "*Determina que em resposta ao pedido apresentado pela Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A., os títulos detidos por esta empresa ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis, aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948, são aditados às linhas exploradas ao abrigo da concessão entre o Estado e a STCP*";

- E da Deliberação n.º 2200/2015, de 2 de dezembro, "*Registo de informação sobre serviços de transporte público de passageiros no SIGGESC*".

A presente iniciativa legislativa do PCP pretende modificar este quadro legislativo introduzido na anterior legislatura, alterando e aditando artigos da referida Lei n.º 52/2015. As modificações propostas versam sobre a definição e divisão das responsabilidades relativas aos transportes públicos entre o poder central e local, o financiamento dos sistemas de transportes públicos e sua gestão privada ou pública.

Sobre esta temática, este pendente também uma outra iniciativa do BE com escopo semelhante, o Projeto de Lei n.º 48/XIII, que foi debatida em plenário em 27 de novembro de 2015, com um conjunto de iniciativas também relacionadas com este tema:

Tipo	Nº	Título
Projeto de Lei	22/XIII	Determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão, reestruturação e subconcessão do serviço público de transporte público coletivo da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, SA, e do Metropolitano de Lisboa, EPE
Projeto de Lei	25/XIII	Determina o cancelamento e a reversão do ajuste direto e do processo de "subconcessão" a privados da STCP e Metro do Porto
Projeto de Lei	47/XIII	Altera as bases da concessão do sistema de Metro ligeiro do Porto e os Estatutos da Metro do Porto, S.A.
Projeto de Lei	49/XIII	Aprova o cancelamento e a reversão do processo de subconcessão da STCP e altera os Estatutos da STCP, S.A., em anexo ao Decreto-Lei nº 202/94 de 23 de julho
Projeto de Lei	50/XIII	Mantém a personalidade jurídica e existência autónoma da Metropolitano de Lisboa, E.P.E., da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S.A., da Transtejo - Transportes do Tejo, S.A., e da Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S.A.
Projeto de	12/XIII	Recomenda ao Governo a anulação da subconcessão dos sistemas de Transporte da Companhia

Resolução		Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (Carris, S.A.) e do Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (ML, E.P.E.)
Projeto de Resolução	13/XIII	Recomenda ao Governo a revogação e a reversão das subconcessões dos sistemas de transporte da Metro do Porto, S. A. e da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A.
Projeto de Resolução	16/XIII	Pela gestão pública das empresas STCP e Metro do Porto
Projeto de Resolução	17/XIII	Sobre o cancelamento e a reversão do processo de fusão, reestruturação e subconcessão dos sistemas de transporte da Carris e do Metropolitano de Lisboa

Esse processo legislativo deu origem à Lei n.º 22/2016., de 4 de agosto

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Alemanha, França e Reino Unido.

ALEMANHA

A Alemanha dispõe dos seguintes diplomas sobre a matéria:

- *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs*[1] (*Regionalisierungsgesetz - RegG (Act on the regionalization of public transport*), aprovada em 1993, que entrou em vigor em 1996, com as alterações introduzidas em 2013;
- *Novelle des Personenbeförderungsgesetzes*[2] – *PBefG (German Passenger Transport Act*), na sua versão consolidada de 2013;
- *Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden*[3] - *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG (Act on federal financial assistance to improve the traffic conditions of the communities*), de 1971, com as alterações introduzidas em 1988 e 2011.

De acordo com o *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs* (§2), transporte público é o serviço de transporte geral, regular e acessível de pessoas, feito sobretudo para resolver as necessidades de transporte em áreas urbanas, suburbanas e regionais. Assim, o transporte, na maioria dos casos, faz-se numa área de 50 km ou quando a realização de uma viagem inteira não excede uma hora, assumindo as autoridades públicas o seu correto funcionamento.

O fornecimento de transporte público neste país foi marcado, na década de 90 do século passado, com a reforma do transporte ferroviário aprovada pelo diploma em questão e que transferiu a responsabilidade pelo transporte regional do Governo Federal para os *Bundesländer*. Aí, apenas uma autoridade (*Public Transport*

[1] Diploma em alemão.
[2] Diploma em alemão.
[3] Diploma em alemão.

Authorities - Aufgabenträger) possuía a responsabilidade sobre todos os transportes públicos, tornando possível, na sua área de atuação, a conceção de um plano de transporte integrado que incluísse as linhas, volume de tráfego, compatibilização de horários e tarifários.

O planeamento e organização dos transportes públicos é assim assumido por um conjunto multinível de administrações, com destaque para os *Bundesländer*, administração local e *Lander PTAs (Public Transport Authorities [Aufgabenträger]).*

O *Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructuret* tem também competências a esse nível.

- Planeamento do futuro investimento nos transportes, em conjunto com os *Lander* e de outros órgãos;
- Financiamento do sistema de transportes públicos;
- Desenvolvimento do sistema de transporte como forma de apoiar o crescimento económico, reduzir as emissões de carbono e melhorar a qualidade de vida das pessoas;
- Responsabilidade pela elaboração de planos de transporte regionais - *Nahverkehrsplan (Public transport plan*) de forma clara e não discriminatória;
- Coordenar carreiras, horários e tarifários e assegurar a sua interoperabilidade;
- Promover o transporte público local, incluindo o transporte escolar;
- Desenvolver planos para a melhor infraestrutura de transporte;
- Gerir os sistemas de viagens concessionárias para idosos, pessoas com deficiência e jovens;
- Proporcionar uma estratégia de transportes seguros e competitivos para a economia;
- Assegurar o desenvolvimento e expansão da infraestrutura federal de transportes *Bundesverkehrswegepläne* **-** *BVWP* (Plano Federal de Infraestrutura de Transportes), definindo as prioridades de investimento estabelecidas quer para a sua preservação quer para novas construções;
- Promover a mobilidade sustentável através de campanhas de redução de transportes particulares, bem como de estímulo à adoção de viaturas elétricas;
- Segurança dos transportes.

A contratação de serviço de transportes públicos requer a obrigação de concurso público ao qual podem concorrer operadores com quadro profissional detentor de prova de qualificação profissional especial e que não possuam dívidas ao fisco ou segurança social. A duração mínima do contrato é de cinco anos e todas as empresas de transporte têm direito a financiamento regional e municipal.

Cabe às *Public Transport Authorities* gerir todo o processo negocial.

Financiamento

O transporte público é objeto de financiamento regional e municipal, de acordo com os diplomas *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs*[4] (*Regionalisierungsgesetz* - RegG (*Act on the regionalization of public transport)* e *Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden*[5] - *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz* – GVFG (*Act on federal financial assistance to improve the traffic conditions of the communities*), sendo gerido de acordo com os planos de transporte regionais e locais elaborados pelas PTAs.

Para promover a inovação no sistema, os operadores (ou PTAs) podem propor a prestação de um novo serviço (adicional) a qualquer momento. A solicitação da parte interessada, e envolvendo os PTAs, o LA (*Licensing Authority [Genehmigungsbehörde*]) determina se o serviço proposto é realmente novo.

[4] Diploma em alemão.
[5] Diploma em alemão.

Licenciamento

O legislador alemão implementou um quadro específico para a adjudicação de contratos estruturados em torno de dois tipos paralelos de licença dentro de um mercado único:

i. Licenças não-comerciais (*ge-meinwirtschaftliche Genehmigung*, ver § 13a da PBefG) e
ii. Licenças comerciais (*eigenwirtschaftliche Genehmigung*, ver § 13 da PBefG).

Na prática, os dois tipos de licenças asseguram a exclusividade do operador.

FRANÇA

A localização e o raio geográfico dos serviços de transportes públicos são determinantes nas competências das diferentes divisões territoriais: regiões, departamentos, municípios e seus agrupamentos, conforme as disposições da *Loi nº 82-1153, du 30 décembre 1982, loi d'orientation des transports intérieurs* (LOTI), considerada como o ato fundador da organização dos transportes públicos em França.

A LOTI distingue os transportes públicos urbanos assegurados pelos municípios e seus agrupamentos, dos transportes públicos interurbanos, geridos pelos departamentos e as regiões.

Financiamento dos transportes públicos

As *Autorités organisatrices de transports urbains* (AOTU) desde 1971, beneficiam de um imposto especificamente destinado ao financiamento dos transportes públicos urbanos: o *versement transport* (VT). Os departamentos e as regiões não beneficiam de este recurso; o financiamento dos transportes interurbanos opera-se principalmente através de subvenções do orçamento da coletividade territorial autoridade responsável dos transportes.

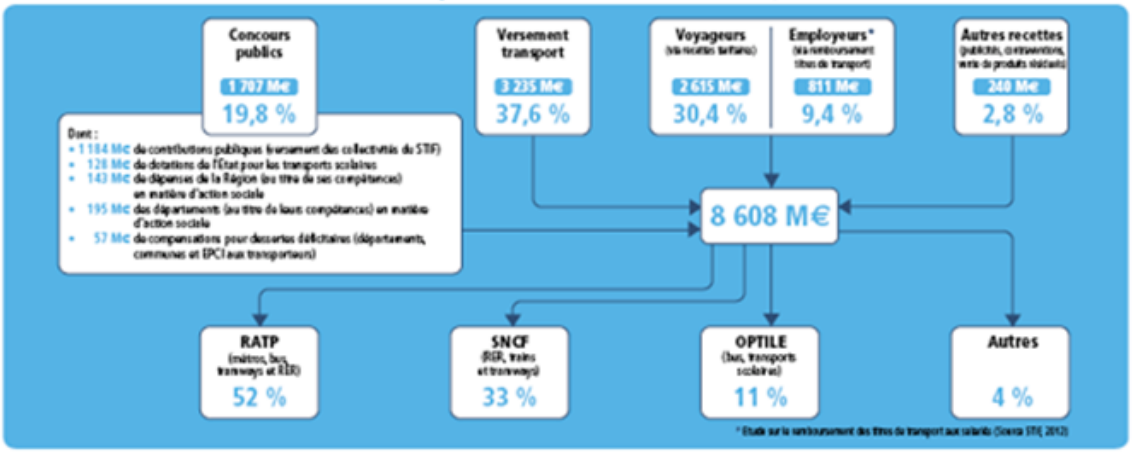
O *versement transport* constitui uma das soluções para fazer face à crise dos transportes públicos urbanos dos anos 60 e foi instituído em 1971 pela *Loi nº 71-559, du 12 juillet 1971*, relativa à obrigação de certos trabalhadores de Paris e dos departamentos limítrofes de pagarem um imposto destinado aos transportes públicos para a região de Île-de-France [composta de 8 departamentos] e alargado em 1973 pela *Loi nº 73-640, du 11 juillet 1973*, que autorizou alguns municípios e estabelecimentos públicos a instituir um pagamento destinado aos transportes públicos, revogada pela *Loi nº 96-142, du 21 février 1996*, relativa à parte legislativa do *Code général des collectivités territoriales*.

O VT constitui o principal recurso de financiamento dos transportes coletivos urbanos em França e é um imposto assente sobre o salário bruto pago pelos trabalhadores, cobrado localmente. Aplica-se segundo as disposições dos artigos *L. 2531-2 e s*. (para a região da Île-de-France) e *L. 2333-64* (para as outras regiões) do *Code général des collectivités territoriales*, às pessoas físicas ou morais, públicas ou privadas, com mais de nove empregados, num município ou num «estabelecimento público de cooperação intermunicipal» (EPCI) competente para a organização de transportes urbanos, quando a população é superior a 10 000 habitantes. Assim o VT varia em função da população do «perímetro de transportes urbanos» (PTU). As assembleias deliberantes dos AOTU fixam livremente a taxa do VT em vigor no seio do seu PTU.

De forma geral, a contribuição dos utilizadores cobre 20% das despesas e o equilíbrio do orçamento faz-se através de dotações do orçamento geral dos AOTU, que representa cerca de 40%, em média. A quota do Estado é residual.

A título de exemplo, publica-se o modo de financiamento dos transportes públicos do *Syndicat des transports d'Île-de-France* (STIF), organizador dos transportes públicos dos habitantes *franciliens* (coletividades locais da Île-de-France – região, cidade de Paris e 7 outros departamentos).

No ano de 2012, os montantes destinados a financiar os transportes públicos elevaram-se a 8608 milhões de euros e dividiram-se segundo o esquema seguinte:



Anualmente o STIF decide as tarifas, que dependem das receitas tarifárias. No entanto, estas receitas não são cobradas diretamente pelo STIF, mas pelas transportadoras (SNCF, RATP e empresas d'OPTILE). Algumas subvenções públicas não transitam pelo STIF; trata-se da participação financeira de alguns títulos de transporte e de subvenções aos serviços de transportes locais.

Três fatores estão na origem do dinamismo do produto do VT desde a sua criação:

1. Diminuição do número de habitantes dos AOTU que pode beneficiar deste recurso – entre a sua criação em 1971, a sua generalização em 1973 e a sua última grande alteração regulamentar em 2000, o número de habitantes a partir do qual as AOTU cobram VT passou de 300 000 a 10 000 habitantes.

Etapas legislativas e regulamentares da diminuição do patamar de cobrança do VT:

Regulamento	**Modificação**
Loi nº 71-559, du 12 juillet 1971, pagamento dos trabalhadores destinado aos transportes públicos da região parisiense	Criação do VT para as AOTU da região da Île-de-France.
Loi nº 73-640, du 11 juillet 1973, autorizando alguns municípios e estabelecimentos públicos a instituir a cobrança destinada aos transportes públicos	Generalização do VT para as AOTU fora da Île-de-France cuja população seja superior a 300 000 habitantes.
Décret nº 74-933, du 7 novembre 1974, que estende aos municípios e aos estabelecimentos públicos de mais de 100 000 habitantes as disposições da *Loi nº 73-640, du 11 juillet 1973*.	Diminuição do patamar para 100 000 habitantes.
Loi nº 82-1153, du 30 décembre 1982, de orientação dos tranportes interiores	Diminuição do patamar para 30 000 habitantes.

Loi nº 92-1376, du 30 décembre 1992, das finanças para 1993	Diminuição do patamar para 20 000 habitantes.
Loi nº 2000-1208, du 13 décembre 2000, relativa à solidariedade e à renovação urbana	Diminuição do patamar para 10 000 habitantes.

2. Evolução das taxas do VT – as assembleias deliberantes das AOTU fixam livremente as taxas de VT no seio do seu perímetro de transportes urbanos, com os limites das taxas fixadas por Lei, determinadas em função de quatro elementos:

- Localização do PTU (Île-de-France ou fora da Île-de-France);
- Tamanho da aglomeração;
- Existência ou não de um transporte público que circule numa via ou num espaço próprio (autocarro ou elétrico);
- Forma jurídica da AOTU (os estabelecimento público de cooperação intermunicipal dispõem dum bónus nesta matéria desde 1999, assim como os municípios classificados como turísticos desde 2010).

3. Desenvolvimento das estruturas intermunicipais – a *Loi nº 99-586, du 12 juillet 1999*, (relativa ao reforço e à simplificação da cooperação intermunicipal) conduziu ao aumento do número dos AOTU que podem beneficiar do VT, criando comunidades de aglomerações e reforçando as comunidades urbanas, para as quais a organização e a gestão dos transportes públicos é obrigatória.

REINO UNIDO

No Reino Unido, os transportes aéreos, ferroviários e rodoviários encontram-se regulados, de uma forma geral, pelo *Transport Act 2000* e por diplomas específicos.

Assim, e no que diz respeito ao transporte ferroviário, estão em vigor os diplomas *Railways and Transport Safety Act*, 2003 e o *Railways Act, 2005*.

Quanto ao transporte rodoviário, temos o *London Regional Transport Act*, 1996 e o *Local Transport Act, 2008*

A necessidade de coordenação e planeamento dos transportes públicos inclui:

- Apoio ao crescimento económico (melhorando os tempos de viagem, permitindo que as pessoas cheguem aos seus postos de trabalho, apoiando o crescimento de novos núcleos habitacionais);
- Combater as alterações climáticas;
- Promoção da igualdade de oportunidades (inclusão social, a regeneração de áreas carentes ou remotas, que não permitem que os cidadãos se desloquem para empregos e serviços, reduzindo a diferença entre as taxas de crescimento económico das diferentes regiões);
- Melhor segurança e saúde (redução de acidentes, melhorando a qualidade do ar, incentivando caminhadas e ciclismo, a redução do crime);
- Melhorar a qualidade de vida (melhoria do ambiente local, minimizando o ruído, a integração dos transportes e do ambiente, melhorando a experiência de deslocação de pessoas).

A competência de organização da rede de transportes públicos recai nas seguintes agências: Administração Local, *Integrated Transport Authority* dos Conselhos, *Department for Transport*, *Office for Rail Regulations (ORR)*[6] e *Secretary of State for Transport*.

Com as seguintes funções:

Administração Local

De acordo com a parte 5 do *Local Transport Act, 2008*, cada conselho deve criar uma *Integrated Transport Authority* (ITA), com o objetivo de proceder à gestão integrada dos transportes públicos na sua área de atuação, bem como proceder ao seu financiamento.

As ITAs são responsáveis por:

- Planeamento do futuro investimento nos transportes, em conjunto com os conselhos distritais e de outros órgãos;
- Obtenção de fundos para investimento nos transportes;
- Desenvolvimento do sistema de transporte para apoiar o crescimento económico, reduzir as emissões de carbono e melhorar a qualidade de vida das pessoas:
- Fornecer estações e abrigos para autocarros;
- Fornecer informações precisas sobre carreiras e horários;
- Promover o transporte público local, incluindo o transporte escolar;
- Garantir a prestação de serviços locais de autocarros (que não seriam fornecidas numa base comercial por operadores privados), incluindo serviços de casa às aulas e o serviço *AccessBus*;
- Desenvolver planos para a melhor infraestrutura de transporte;
- Gerir os sistemas de viagens concessionárias para idosos, pessoas com deficiência e jovens.

Department for Transport:

- Fornecimento de política, orientação e financiamento para as autoridades locais para as ajudar a executar e manter suas redes de estradas, melhorar as viagens dos passageiros, e desenvolver novos esquemas de transporte;
- Investir, mantendo e operando cerca de 4.300 milhas de autoestrada e rede rodoviária na Inglaterra através da *Highways Agency*;
- Definição da orientação estratégica para a indústria ferroviária na Inglaterra e País de Gales - financiamento do investimento em infraestrutura por meio de *Network Rail*, atribuição e gestão de franquias ferroviárias e de regulação das tarifas ferroviárias;
- Melhoria dos serviços rodoviários ingleses através do seu financiamento e regulação;
- Trabalhar para tornar as estradas menos congestionada e poluídas através da promoção do transporte de baixo carbono, incluindo ciclismo e caminhadas;
- Incentivar o uso de novas tecnologias como a sistema de bilhetes inteligentes e veículos de baixo carbono;
- Manutenção de elevados padrões de segurança e de segurança no transporte.

Secretary of State for Transport

[6] Autoridade independente responsável pela regulação do setor ferroviário.

Com a responsabilidade global sobre as políticas do Department for Transport, que incluem:

- Estratégia de transportes, incluindo o crescimento económico e as mudanças climáticas;
- Revisão do financiamento do setor;
- Segurança dos transportes;
- Rede ferroviária de alta velocidade.

A contratação de serviço de transportes públicos (secção 130 do *Transport Act, 2000*) é feita de acordo com os seguintes princípios:

- Abertura de concurso por convite;
- O contrato não deve exceder os 5 anos (aumentados para 8 anos, no caso dos transportes rodoviários, através do *Local Transport Act, 2008*);
- Os concorrentes devem possuir uma licença PSV (*Public Service Vehicle*);
- Possuir uma autorização de autocarro público.

O financiamento do transporte ferroviário pelo Estado é assegurado na Parte 2 do *Railways Act, 2005*. Já quanto ao transporte rodoviário, o financiamento é assegurado através das administrações locais; seja pelas *Integrated Transport Authority* isoladas ou em uniões estratégicas de até cinco Autoridades, quer através de empréstimos solicitados ao Governo central.

O licenciamento (obrigatório) encontra-se previsto nos seguintes regulamentos:

- *The Road Transport Operator Regulations, 2011;*
- *The Public Service Vehicles (Community Licences) Regulations 2011;*
- *The Good Vehicles (Community Licences) Regulations 2011. Statutory Instruments 2011 No. 2633. Road Traffic.*

E é feito mediante a atribuição de licenças PSV. Existem 4 tipos de licenças PSV (e a cidade de Londres possui regulação própria):

- Licença standard para operações de âmbito nacional;
- Licença standard para operações nacionais e internacionais;
- Licença restrita para operações em pequena escala, com utilização de um ou dois veículos e o transporte máximo de 8 passageiros;
- Licença restrita especial utilizada para serviço de táxis locais. Este serviço deve ser registado nos *Traffic Commissioner* locais.

O licenciamento em Londres exige a atribuição da *London Service Permit*, pelos *Transport for London* (*TfL*).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma consulta à base de dados da atividade parlamentar (AP) sobre iniciativas sobre matéria idêntica ou conexa, verificou-se a existência da seguinte iniciativa na presente legislatura:

- Projeto de Lei n.º 250/XIII/1.ª (PCP) — *Confirma o passe social intermodal como título em todos os transportes coletivos de passageiros e atualiza o âmbito geográfico das respetivas coroas na Área Metropolitana de Lisboa.*

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não se identificaram petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Por despacho de Sua Excelência O Presidente da Assembleia da República, datado de 31 de maio do corrente ano, procedeu-se à audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Foi solicitada também, por ofício do Senhor Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, a pronúncia da Associação Nacional de Municípios Portugueses,

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Pronunciaram-se, a propósito desta iniciativa legislativa, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, o Governo Regional dos Açores, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, o Governo Regional da Madeira e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não se afigura possível quantificar ou determinar os eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. Todavia, em caso de aprovação e face à eventualidade dos mesmos poderem ocorrer, salvaguarda-se que o início da vigência da futura lei se efetua, simultaneamente, com a entrada em vigor do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação, em conformidade com o disposto no artigo 4.º do seu articulado.