

Notas e sugestões sobre o novo Regime Jurídico Transportes (Proposta de Lei 287/XII)

Comissão Executiva Metropolitana

Distribuir a intervenção
do Sr. Eng. Demétrio Álvares
pelos G.P. 5
31.3.2015

A Área Metropolitana de Lisboa (AML) vem manifestando ao longo do tempo a sua disponibilidade para assumir maiores responsabilidades na definição e execução da política pública de transportes, isto é, na gestão, planeamento, coordenação e fiscalização da prestação do serviço público de transportes na região metropolitana.

Isto porque, nomeadamente, é notória a degradação de muitos dos sistemas que deviam assegurar em boas condições de qualidade e de preço a mobilidade de pessoas e, também, de mercadorias nesta região.

Contudo, a manter-se o conteúdo da proposta de reforma agora apresentada pelo governo, em particular em algumas das suas partes essenciais, considera-se inoportuna a aceitação de responsabilidades numa área tão complexa e sensível, tanto mais num período em que se verificam significativas dificuldades orçamentais e financeiras públicas e, também, dos utentes particulares, o diploma indica, exatamente, um caminho de aumento dos encargos financeiros para a AML e para os cidadãos utilizadores dos transportes públicos. Pela análise realizada sobre os dados disponíveis, embora insuficientes, é mesmo possível afirmar-se que o sistema de transportes poderia não melhorar, podendo até claudicar a curto/médio prazo por falta de adequado suporte financeiro.

Assim, e como é do conhecimento da Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas, a AML já manifestou, entre outros aspetos, a sua rejeição do modelo de financiamento apontado.

Este modelo parece-nos poder caracterizar-se pelo crescente e rápido afastamento do poder central nesta área de vital importância pública, designadamente ao propor-se remover do Orçamento de Estado, já em 2016, as verbas necessárias ao funcionamento dos sistemas e das entidades gestoras dos transportes com carácter de utilidade pública.

Por outro lado, regista-se aquilo que nos parece ser uma forma não progressiva e não autossustentada de transferência de atribuições, competências e recursos para os municípios e para a Área Metropolitana, sobre quem recairiam, subitamente, novas obrigações orçamentais insuscetíveis de serem suportadas com os meios próprios atuais.

Isso significaria, caso se aceitasse e concretizasse o referencial proposto na PL 287/XII, que os cidadãos, empresas e outras organizações utilizadoras dos sistemas de transportes envolvidos, viriam, quase de imediato, a serem intensamente onerados em resultado da aplicação de novas taxas que fariam aumentar muito significativamente os preços dos títulos de transporte. Que, como é consabido, vêm sendo acrescidos de forma relevante nos últimos anos.

Esta realidade, além de outros aspetos negativos, nomeadamente na competitividade empresarial da região, também é contrária aos objetivos da racionalização energética e do combate às alterações climáticas e outros impactos ambientais.

A AML, apesar do princípio de rejeição do modelo, manifesta a sua disponibilidade para dar contributos no sentido de remover e alterar os aspetos mais intensamente perniciosos que foi possível detetar.

Assim:

1. Considera que, independentemente do que se defenda sobre o eventual lançamento de novas taxas, que se constituíam numa percentagem (2%) aplicada sobre a totalidade das receitas tarifárias, das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados e das receitas provenientes da venda de títulos e cartões de transporte, líquidas de IVA, (ver art.º 11º, 6), **não seria materialmente possível** fazer aprovar e lançar qualquer taxa já em novembro/dezembro, ou seja, com vista a ter repercussão efetiva em 2016 logo a partir de janeiro¹.
2. Pode considerar-se que a AML não é, ainda, uma “autarquia”². Assim, há diversas leituras que se inclinam a considerar que, nestas condições, estão-lhe constitucionalmente vedadas determinadas competências, nomeadamente em matéria de aprovação e lançamento de taxas. De facto, embora a lei 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, preveja que as entidades intermunicipais **podem ter como receita taxas** que lhe sejam devidas (art.º 68º, 3,f), já na lei 75/2023, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, e aprova o estatuto das entidades intermunicipais não se encontra, nenhuma alusão explícita no sentido de permitir a aprovação e lançamento de “taxas” e, muito menos, de “taxas metropolitanas”.
3. Numa outra perspetiva há muitas dúvidas sobre a forma que, em concreto, é prevista na proposta de lei sobre o processo de aprovação/lançamento dessas taxas (ver art.º 11, 2, quando refere que **“Compete aos municípios a criação das taxas referidas na alínea c) 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 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**).
4. De facto, quando se conjuga o que acima se refere, com o que está registado no ponto 8 do art.º 11º **“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%”**, compreende-se bem a **enorme complicação** em concretizar tal regime: “por acordo entre os respetivos municípios”, como seria possível tal coisa política?

¹ A presente lei só estará regulamentada, na melhor das hipóteses, a partir de outubro 2015

² Ver em cadernos Sêrvulo de direito público (nº 01/2015) artigo “Direito Constitucional das Coletividades Territoriais em Portugal”. Com exceção do Prof. Jorge Miranda/Rui Medeiros, uma maioria dos autores discorda de que as Mas sejam “verdadeiras autarquias locais em face das atribuições que recebem”, visto a lei não conferir poderes públicos de decisão autónomos aos órgãos das áreas metropolitanas, o que por seu turno se explica em virtude da ausência de representatividade democrática na designação dos respetivos órgãos

5. Acrescentar que, mesmo que fosse possível lançar uma nova taxa a tempo de financiar o sistema em 2016, os montantesapuráveis **dariam apenas para as despesas de funcionamento de uma AT integrada na AML** (cerca de 3,5 a 4 milhões de euros), ficando a descoberto tudo quanto às compensações financeiras, investimentos infraestruturais, indemnizações compensatórias, etc. diz respeito.
6. Assim, é indispensável prever que, pelo menos no OE para 2016, sejam contempladas as verbas para o funcionamento da “Autoridade” agora inserida na AML, e isto de uma forma alargada, ou seja, contemplando já os reforços qualitativos e quantitativos que são indispensáveis (por exemplo, no campo da fiscalização). Isto significa acrescentar cerca de 3 a 3,5 milhões de euros ao financiamento atual da AML (atualmente a AML recebe apenas cerca de 1,2 milhões de euros provenientes do OE e dos 18 municípios).
7. Será, ainda, necessário que no OE 2016 e seguintes se acautelem as verbas necessárias às **compensações financeiras** aos operadores rodoviários³. Em 2011 eram cerca de 10 milhões de euros.
8. Quanto às **indemnizações compensatórias** atualmente pagas ao Metro de Lisboa e à Carris, que andarão em cerca de 40 milhões de euros anuais, não se considera credível que, já em 2016 elas desapareçam completamente. Assim, e sem entrar em considerações sobre os efeitos que isso terá na qualidade global do sistema de transportes públicos associado, é indispensável salvaguardar, no OE 2016 e seguintes, as verbas que venham a manifestar-se necessárias e indispensáveis.
9. Quanto aos **investimentos em infraestruturas de expansão, grande manutenção e modernização** careceria de fundamento justificado e racional defender que eles seriam, no futuro, suportados pelas receitas previstas no art.º 11º já citado. E, com absoluta segurança, isso não seria sequer possível em 2016 e 2017. Assim sendo, afigura-se-nos que o modelo de financiamento deverá prever a inclusão dos montantes necessários no OE 2016 e seguintes e até que haja alternativa sustentável.
10. No que respeita aos recursos humanos, deverá ter-se em consideração a situação dos atuais trabalhadores da AMTL. São cerca de dez pessoas, dos quais três dirigentes, com conhecimentos acumulados indispensáveis, que têm vínculos, embora de naturezas diversas, à administração central. Parece ser de liminar prudência prever um regime de mobilidade ou outra situação excecional adequada. Por outro lado, para

³ No âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2013 acerca do cálculo e pagamento de compensações pela disponibilização de títulos de transporte intermodais L1, L12, L123, etc., da Portaria n.º 241-A/2013 de 31 de julho. Em 1977 foi estabelecido um sistema de zonas e de passes intermodais mensais permitindo a utilização das redes de vários operadores de transportes públicos de passageiros da Área Metropolitana de Lisboa (AML), o qual subsiste até hoje. Atualmente, os passes identificados como passes intermodais são os Navegante Urbano, Navegante Rede, L1, L12, L123, L123SX, L123MA, 12, 23 e 123, disponibilizados em diferentes modalidades, válidos em zonas definidas no território da AML.

funcionar com plenitude serão necessários cerca de mais 15 operacionais (p. ex. para a área de fiscalização).

Sugestão: Artigo 3.º, Extinção das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto; **Ponto 5: Os trabalhadores em exercício de funções nas Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, à data da entrada em vigor da presente lei, transitam em regime de mobilidade para o Instituto de Mobilidade e Transportes, IP e daí para as respetivas áreas metropolitanas, mantendo a sua situação jurídico-laboral.**

11. As atuais instalações e meios da AML não têm capacidade para adequado acolhimento destes trabalhadores.
12. No domínio das atribuições e competências da AMT e IMT. Há diversas zonas cinzentas e sobreposições com a AMT e IMT.

Assim:

- a) É necessário esclarecer que os municípios e as AM's, enquanto autoridades de transportes, dotados com as competências de fiscalização, **devem ter também as competências sancionatórias.** (art.º 47º)
- b) No CAPÍTULO II, Autoridades de transportes, Artigo 5º, Estado, ponto 3, alterar “O Estado pode **transferir (e não, delegar)** parte ou a totalidade das suas competências na área dos transportes noutras entidades, designadamente no Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.), por Decreto-Lei, despacho do membro do Governo responsável pela área dos transportes, ou nas comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas ou municípios, nos termos do disposto no artigo 10.º.
- c) Dada a especificidade e densidade dos sistemas de transportes nas AM's, ropõe-se a inclusão de um Artigo Novo sobre “Atribuições específicas das Áreas metropolitanas de Lisboa e Porto”:

1. São atribuições das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, em matéria de planeamento estratégico e enquanto autoridades de transportes:

- a) Promover a elaboração dos necessários planos para as respetivas áreas metropolitanas;
- b) Elaborar adequados estudos relativos à mobilidade nas respetivas áreas metropolitanas;
- c) Promover a elaboração da conta pública de deslocações de passageiros nas respetivas áreas metropolitanas;
- d) Emitir parecer e participar nas estruturas de acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial dos municípios integrantes da área metropolitana respetiva.
- e) Elaborar planos de ordenamento metropolitano da mobilidade e dos sistemas de transportes das AM's;

2. São atribuições das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, no que respeita à integração de redes e serviços nas respetivas áreas metropolitanas:
 - a) Assegurar a integração e exploração coordenada entre os vários modos de transporte coletivo e as políticas de circulação e de estacionamento de índole supramunicipal;
 - b) Promover planos de alteração na circulação e estacionamento que aumentem a atratividade e o desempenho do transporte coletivo.
 - c) Fazer-se representar, com vista a operacionalizar a eficaz coordenação de atribuições, nas estruturas empresariais que tenham por operem na área de bilhética.

13. É necessário salvaguardar toda a informação, algoritmos e respetivos equipamentos que estão na OTLIS. Foram pagos pelo estado/fundos comunitários.

14. No que respeita à Secção II – Transporte Escolar: Esta secção deve conter toda a regulamentação sobre esta matéria, incorporando as soluções que se mostrem adequadas do DL nº 299/84, de 5 de Setembro (a revogar). Atenção: no Congresso da ANMP deliberou-se que o regime de transportes escolares deve ser revisto, pelo que esta é a oportunidade para o fazer.

15. Propostas de alterações legislativas conexas, designadamente da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho, que Estabelece as condições de utilização do título de transporte válido nos transportes coletivos, as regras de fiscalização do seu cumprimento e as sanções aplicáveis aos utilizadores em caso de infração. (agentes de fiscalização, etc.,)