

**PARECER N.º 24/2018**

**DIREÇÃO DE SUPERVISÃO | DIVISÃO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E  
MONITORIZAÇÃO SETORIAL**

**GABINETE DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

**I - ENQUADRAMENTO**

1. O Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Mobilidade remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por e-mail de 24 de outubro, uma proposta de portaria que *“estabelece regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)<sup>1</sup>, bem como à fixação das respetivas tarifas”*, para efeitos para consulta direta ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro.
2. A AMT tem como atribuições, entre outras nos termos do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio:
  - *“a) Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável;*
  - *d) Promover a progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões*

---

<sup>1</sup> Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016 de 30 de dezembro.

*adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;*

- *f) Definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público;*
  - *k) Definir os requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, e a contratualização de serviços de transporte público de passageiros, incluindo cabotagem insular, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicável;*
  - *m) Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;*
  - *v) Participar na definição, implementação e avaliação das linhas estratégicas e da política nacional em todas as áreas relativas à regulação;*
  - *w) Apoiar o Governo e a Assembleia da República na implementação e avaliação das políticas referidas na alínea anterior, incluindo com a elaboração de pareceres, estudos e informações;*
  - *x) Colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições;”*
3. Nos termos do artigo 34.º do mesmo diploma, a AMT possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatórios, tais como:
- *“Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;*

- *Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;”*
  - *“Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;*
  - *Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos”;*
  - *“Aprovar normas, designadamente sob a forma de instruções, destinadas ao desenvolvimento dos princípios legislativos ou relativas à definição da organização e funcionamento dos setores regulados;”*
  - *“Pronunciar-se, a pedido da Assembleia da República ou do Governo, sobre iniciativas legislativas ou outras relativas à regulação nos setores da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos e respetivas infraestruturas;”*
  - *“Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição “.*
5. Assim, o presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e inscreve-se, também, no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPTP - que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, através do RTA (Regulamento de Transportes em Automóveis) - bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 (Regulamento)<sup>2</sup>, relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros.
6. De acordo com o modelo de regulação económica da AMT, em primeiro lugar, proceder-se-á a uma aferição da *compliance* dos instrumentos legais e regulamentares relevantes e, em segundo lugar, procurar-se-á contribuir para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado” ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo,

---

<sup>2</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro.

o representam, procurando contribuir para a construção de um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável, bem como a confluência de diferentes racionalidades sociais subjacentes a este modelo de regulação: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – DO PROJETO DE PORTARIA

7. Para melhor compreensão do racional subjacente à elaboração deste projeto regulamentar, atente-se ao exposto no preâmbulo: *“A publicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), estabeleceu a necessidade de criação de regras gerais a observar na criação e disponibilização de títulos de transporte, bem como na atualização das respetivas tarifas tendo, também, em conta o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, relativo à contratualização de serviços públicos de transporte ferroviário, rodoviário e fluvial de passageiros. De acordo com aquele enquadramento, os serviços públicos de transporte de passageiros devem ser contratualizados entre autoridades de transportes e operadores de transporte público de passageiros, pelo que se considera imprescindível estabelecer regras gerais nesta fase, para que todos os serviços de transportes estejam efetivamente contratualizados ao abrigo destas disposições legais<sup>3</sup>.”*
8. Neste contexto *“com a presente portaria aprovam-se regras gerais, no âmbito das quais as autoridades de transportes podem definir regras específicas para títulos e tarifas de transporte a aplicar em determinado território ou operador, as quais são aprovadas por instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, sem prejuízo do cumprimento de regras gerais de âmbito nacional e europeu que, a cada momento, estejam em vigor,*

---

<sup>3</sup> Está subjacente ao RJSPTP, como ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que os atos de âmbito tarifário devem estar sujeitos a regras objetivas e claras, de âmbito legal, regulamentar ou contratual, ou seja, de forma previsível e estável, tendo em conta que, designadamente, tais atos têm impacto direto na performance das empresas, nos seus custos e receitas, no nível de compensações que eventualmente poderão beneficiar, mas também nos consumidores, no que concerne ao nível de acessibilidade ao sistema, e bem assim, quanto ao nível de serviço e qualidade que lhes pode ser prestado, de forma sustentável.

*bem como da supervisão e aferição da respetiva conformidade legal pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.”.*

9. Efetivamente, na sequência da publicação do Despacho Normativo n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, que fixou a percentagem máxima de aumento nos preços praticados para os títulos relativos aos transportes coletivos em 2017, a AMT emitiu o Parecer n.º 02/AMT/2017, de 02 de fevereiro de 2017<sup>45</sup>, que apontava diversas *“perplexidades quanto à aplicação das regras gerais de âmbito tarifário em vigor”*.
10. O referido Parecer concluiu designadamente que *“as insuficiências ou ausência de um enquadramento legal e regulamentar coerente, integrado e atualizado não se consubstancia num quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, dificulta a intervenção das entidades públicas, bem como a aferição da efetiva existência de incumprimento às normas existentes, potenciando diversos efeitos negativos, designadamente na sustentabilidade e na promoção dos direitos e interesses dos consumidores e impede a potenciação de possíveis efeitos positivos, designadamente no investimento”*.
11. Foi referido que, à data, ainda não tinha sido emitida regulamentação específica de âmbito tarifário ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou do RJSPTP e que, por outro lado, o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro<sup>6</sup> - que estabelecia o regime dos denominados títulos “combinados” de transporte, bem como o regime de formação e atualização de tarifas aplicado a transportes urbanos e suburbanos de passageiros (as “tarifas reguladas”) – continuava a ser a “habilitação legal”, desde 1993, para proceder às atualizações tarifárias, quer ordinárias, quer extraordinárias.

<sup>4</sup> Conforme Parecer da AMT 2/2017, de 2 de fevereiro de 2017, disponível em: <http://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pareceres/parecer-nº-02amt2017-supervisão-dos-mercados-da-mobilidade/>

<sup>5</sup> As mesmas considerações foram efetuadas posteriormente no Parecer n.º 13/2017, de 29 de novembro de 2017, a propósito da Atualização tarifária para 2018 - <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pareceres/parecer-nº-132017-parecer-atualização-tarifária-2018/>

<sup>6</sup> O Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, estabelecia o regime dos denominados títulos “combinados” de transporte, bem como o regime de formação e atualização de tarifas aplicado a todos os transportes urbanos e suburbanos de passageiros, tendo sido esta a principal habilitação legal, desde 1993, para proceder às atualizações tarifárias ordinárias e extraordinárias. No seu artigo 4.º, que *“na revisão dos preços dos títulos combinados deverão ser observados os limites de aumento médio máximo estabelecido para cada um dos modos de transporte por eles abrangidos”* e que *“nas alterações dos preços dos diferentes títulos de transporte devem ser observadas as normas tarifárias e as percentagens máximas de aumento médio, estabelecidas nos termos da legislação aplicável.”* Acrescentava no seu artigo 10.º que, em relação ao transporte ferroviário urbano e suburbano em percursos inferiores a 50 km, transporte público rodoviário coletivo de passageiros em percursos inferiores a 50 km e transporte fluvial em travessias de grande densidade de tráfego, o *“Governo, através do ministro competente em matéria de preços, do ministro competente na área dos transportes e, quando estes sejam operados por empresas públicas, o Ministro das Finanças, fixará por portaria, as normas tarifárias que deverão ser observadas na determinação e aprovação dos preços, bem como, se for caso disso, as condições de utilização do transporte”* e *“por despacho, as percentagens de aumento médio a aplicar em cada revisão tarifária”*. Por seu lado, a Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro, alterada pela Portaria n.º 102/2003 de 27 de janeiro, é outra parte da regulamentação tarifária em vigor e estabelecia a obrigatoriedade das empresas de transporte público coletivo de passageiros emitirem ou comercializarem títulos de transporte próprios, além dos títulos de transporte combinados.

12. No entanto, ainda que o RJSPTP tenha procedido à revogação formal do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, a mesma ficou condicionada à aprovação de diploma legal ou regulamentar equivalente (ou seja, versando sobre a regulamentação do sistema tarifário do transporte público de passageiros<sup>7</sup>), o que não se verificou, ainda que tenha sido estabelecido um prazo de 90 dias, após a publicação do RJSPTP para a sua materialização.<sup>8</sup>
13. O RJSPTP, estabelece, no seu artigo 3.º que “*Autoridade de transportes*”, é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também se referir a um agrupamento de autoridade.
14. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º do mesmo diploma, “*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*”, sendo que, para a prossecução das suas atribuições, detêm diversas atribuições, entre elas, a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.
15. Segundo o consignado no artigo 5.º do RJSPTP, o Estado, representado pelo membro do Governo responsável pela área dos transportes, é a autoridade de transportes

---

<sup>7</sup> O Sistema Tarifário é complexo e inclui uma série de componentes em articulação, incluindo a matéria dos títulos de transporte e do seu preço (as tarifas propriamente ditas), bem como eventuais bonificações, sistema de bilhética e de suporte à mobilidade, regras sobre zonamento e abrangência e ainda regras relativas a recursos, compensações e repartição de receitas.

<sup>8</sup> Haverá ainda que referir que o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, consagra diversas disposições de âmbito tarifário. Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015 de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros, conformando as regras nacionais com o Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, também consagra diversas disposições de âmbito tarifário. Tal foi recomendado anteriormente pela AMT, estes diplomas deverão ser revistos, uma vez que se encontram desajustados da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, seja em matéria tarifária, seja na adequada proteção dos direitos e interesses dos passageiros.

competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros de âmbito nacional, quanto ao serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário pesado e metro ligeiro, quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto ao abrigo das relações concessórias entre o Estado e respetivos “operadores internos”, quanto aos serviços “Expresso” e subsidiariamente competente em todas as situações não abrangidas pelas atribuições e competências das demais autoridades de transportes<sup>9</sup>.

16. Importa ainda relevar que, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo e do artigo 10.º, o Estado pode 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)<sup>10</sup>, ou nas áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais ou municípios, através de contratos interadministrativos e/ou por despacho do membro do Governo responsáveis pela área das finanças e dos transportes.
17. Ou seja, as autoridades de transportes são responsáveis pela organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em determinado território, cabendo à AMT atuar no que respeita à definição de princípios e regras gerais aplicáveis, ao abrigo das quais aquelas autoridades e operadores atuam em casos concretos, através de regulamentação, recomendações ou instruções vinculativas quando, no âmbito dos seus poderes de supervisão e fiscalização, sejam detetados, entre outros, incumprimentos da legislação nacional e europeia relevante em razão das matérias.
18. Por seu turno, decorre dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte, monomodais ou intermodais, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, sem prejuízo de

---

<sup>9</sup> São eles Metropolitano de Lisboa, E. P. E., Transtejo - Transportes do Tejo, S. A. e Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S. A., até ao termo das relações de serviço público em vigor, sendo que com a publicação do Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro e Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, a STCP – Sociedade de Transportes Coletivos do Porto e a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, passaram a estar sujeitos a novos enquadramentos legislativos. No caso da STCP, procedeu-se à delegação de competências do Estado na Área Metropolitana do Porto, numa configuração de partilha de competências e no caso da Carris, procedeu-se à transferência da titularidade da empresa, passando esta a ser um operador interno da Câmara Municipal de Lisboa.

<sup>10</sup> O IMT pode assumir tais competências no termos do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 82/2015, de 21 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 79/2016, de 23 de novembro, onde se estabelece que faz parte da suas atribuições, assessorar o Governo no exercício dos seus poderes de concedente de serviços de transporte público, nomeadamente acompanhando os contratos de fornecimento de serviço público nessa matéria, incluindo contratos de concessão e contratos de prestação de serviços; autorizar, nos termos da lei, os serviços de transporte público de passageiros; e colaborar na implementação da política tarifária dos transportes públicos.

regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais ao abrigo daquelas regras gerais.

19. A possibilidade da emissão de uma portaria por parte do Governo com o estabelecimento de regras gerais de âmbito tarifário deve ser articulada com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece competir à AMT *“definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”*.
20. Do mesmo passo, o Regulamento dispõe que as obrigações de serviço público destinadas a estabelecer tarifas máximas para o conjunto dos passageiros ou para determinadas categorias de passageiros podem também ser objeto de regras gerais objetivas, sobretudo quando está em causa a compensação de operadores de transportes.
21. Ou seja, o poder regulamentar relativo à definição de regras gerais tarifárias encontra-se na esfera do Governo (poder regulamentar que se materializa no projeto de portaria em análise), sendo que tal poder deve ser “lido” em articulação com as competências próprias do regulador, AMT, nesta matéria.
22. O artigo 1.º do projeto de portaria estabelece diversas definições, que se considera relevantes para a fixação e conceitos comuns e transversais a todas as autoridades de transportes e operadores, em linhas com orientações já anteriormente emitidas ao abrigo do artigo 14.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho,<sup>11</sup> como sejam:
  - *“Entidade gestora do sistema de bilhética”*, o que se considera relevante dado o papel transversal destas entidades na gestão de títulos e tarifas de transportes e por a definição apenas constar no Decreto-lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que aprova o regime do transporte flexível de passageiros, quando na verdade estas entidades gerem não apenas estes sistemas;

---

<sup>11</sup> Ver o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” emitido pelo IMT em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaorJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaorJSPTP_01-04-2016.pdf)

- “*Sistema tarifário*”, o que se considera relevante uma vez que fixa o universo de matérias correlacionadas, não se detendo apenas nas tarifas cobradas aos passageiros;
  - “*Suporte do Título de Transporte*”, “*Tarifa*”, e “*Título de transporte*”, o que também se considera relevante, uma vez que as regras aplicáveis a cada um deles são diversas, ainda que os impactos ou planeamento devam ser integrados e analisados na sua integralidade.
23. Finalmente, em com grande relevância, tendo em conta o historial das decisões administrativas sobre as atualizações tarifárias anuais, é estabelecida a definição de “Taxa de atualização tarifária” (TAT), como sendo a percentagem máxima de aumento médio a autorizar em procedimentos de atualização tarifária e que incidem sobre as tarifas do sistema em vigor.
24. O artigo 2.º estabelece que as entidades competentes para a coordenação, implementação e fiscalização das disposições da portaria são as autoridades de transportes, o que está em linha com os artigos 5.º a 8.º do Capítulo II do RJSPTP, e contribui para a clarificação dos papéis institucionais nesta matéria, nomeadamente no que respeita à sobreposição de atuações do Estado, do IMT e das Autoridades de Transportes.
25. A este propósito, clarifica igualmente que o IMT não é autoridade de transportes, e que a entidade competente em matéria tarifária é a AMT de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o que se afigura positivo no sentido de clarificar o enquadramento institucional, permitindo uma clara articulação entre as entidades organizadoras do sistema e a entidade reguladora nacional, eliminando o paradigma vigente durante o revogado Regulamento de Transportes em Automóveis/RTA e novo paradigma de descentralização administrativa.
26. Considera-se, no entanto, que assunção de que o IMT representa o Estado enquanto autoridade de transportes (nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do projeto de portaria) deve ser lida em articulação cuidadosa com o papel do Estado nessa matéria, que é, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º do RJSPTP vasta e bastante abrangente. Ou seja, essa assunção de representatividade não deve, em nossa opinião, ser assumida de uma forma totalmente genérica, sendo preferível consagrar, para cada caso concreto, uma delegação específica e expressa de competências.

27. O artigo 3.º estabelece que compete às autoridades de transportes (por si ou em articulação com outras autoridades em serviços e tarifários comuns), o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo a respetiva atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar nos serviços de transporte público de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
28. Esta disposição não se limita a transcrever as competências das autoridades de transportes previstas no RJSPPT, mas estabelece a necessidade de as mesmas poderem estabelecer regras específicas no seu território e que devem constar de atos administrativos, ou de regulamentos ou em contratos, o que contribui para a transparência, publicidade e clareza das decisões das entidades competente.
29. Por outro lado, decorre a obrigatoriedade de as autoridades de transportes se articularem-se adequada e previamente, de forma a evitar a disponibilização de tarifas diferentes para os mesmos títulos de transporte, tal como se verificou no passado.
30. O artigo 4.º estabelece o que o Estado considera como oferta mínima de títulos de transporte a disponibilizar em todos os serviços de transporte público de passageiros, e que devem assumir a forma de:
  - Títulos de transporte intermodais ou monomodais de utilização ocasional, válidos para uma viagem ou por um período de tempo determinado;
  - Títulos de transporte intermodais ou monomodais de utilização mensal ou de 30 dias consecutivos, válidos para um número ilimitado de viagens.
31. Considera-se que tal constitui a grande parte da oferta hoje existente, não implicando custos adicionais para os agentes económicos, constituindo um passo positivo, porque garante as modalidades de títulos mais relevantes para as deslocações diárias e obrigatórias da população (casa-trabalho-casa), afigurando-se ser o patamar mínimo necessário para assegurar o direito à mobilidade dos cidadãos.
32. A mesma norma, estabelece a possibilidade de serem disponibilizadas outras configurações de títulos e tarifas de transporte, designadamente, títulos para um número limitado de utilizações, títulos com diferentes validades temporais ou de utilização não consecutiva, com bases tarifárias definidas em função da distância, do tempo, de

zona(s) ou mistas, títulos com descontos tarifários de quantidade ou de âmbito social, de promoção da intermodalidade, de integração de outros serviços de mobilidade, ou de utilização frequente, no formato pré-comprados, pré-pagos, pós-pagos ou carregamentos eletrónicos e em numerário. Tal norma assume carácter programático, mas é positiva a identificação de formatos alternativos, que podem aumentar a atratividade do sistema e oferecer possibilidades mais adequadas às necessidades da população (caso sejam implementadas).

33. O n.º 4 do artigo 4.º, no que se refere a descontos comerciais ou promocionais, remete para o Decreto-Lei n.º 70/2007, de 26 de março, que regula as práticas comerciais com redução de preços, o que se afigura da maior relevância, face à incerteza jurídica anteriormente existente quanto a esta matéria.
34. Ora, no que se refere a títulos de “promoção”, cabe ao operador decidir que desconto disponibiliza, suportando o custo associado, exceto se estiver em causa uma bonificação imposta por entidades públicas, devendo nesse caso ser compensada.
35. Contudo, aquele diploma estabelece nos seus artigos 4.º, 5.º e 6.º, que:
  - Na venda com redução de preço deve ser indicada, de modo inequívoco, a respetiva percentagem de redução, bem como a data de início e o período de duração;
  - A redução de preço anunciada deve ser real, por referência ao preço anteriormente praticado para o mesmo produto ou por referência ao preço a praticar após o período de redução, quando se trate de um produto não comercializado anteriormente pelo agente económico.
36. Resulta, assim, com clareza, do regime legal, que os descontos/promoções de produtos ou serviços não são permanentes, não sendo aceitável que o operador submeta, para validação, tarifas que nunca disponibilizou. nem irá disponibilizar, ou seja, apresente um “preço de referência” para validação e acabe por nunca o praticar, por apenas disponibilizar um “preço promocional”.
37. Por outro lado, por uma questão de transparência, operador deverá passar a apresentar para validação a tarifa de referência, sobre a qual incide a taxa de atualização e que deverá ser efetivamente praticada, podendo oferecer descontos temporários. No entanto, se apenas for praticada uma tarifa de desconto, na prática esta acaba por ser uma tarifa de referência, diversa da outra e sujeita a atualização. Se assim não se

entender, então a tarifa que é efetivamente praticada fica sujeita a alterações discricionárias e sem limites, com prejuízo para o passageiro.

38. Com este n.º 4 do artigo 4.º do projeto de Portaria, julgamos que se fixam claramente as regras a aplicar nestas situações.
39. Por outro lado, o artigo 5.º estabelece variáveis/princípios gerais que podem ser tidos em conta em conta na criação de títulos de transporte e fixação das respetivas tarifas designadamente:
- *“Igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros;*
  - *Transparência e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes;*
  - *Eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas;*
  - *Viabilidade económica, financeira, ambiental e social, das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente;*
  - *Qualidade e segurança do serviço, a distância e o tempo de percurso e outros fatores relevantes, internos ou externos aos operadores e à operação de serviços de transportes;*
  - *Objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade;*
  - *Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes.”*
40. Considera-se que esta norma é geral e programática, carecendo de atos administrativos, regulamentares e contratuais subsequentes, bem como de posterior e adequada fundamentação e objetivação, afigura-se que ainda assim é bastante positiva, por estabelecer uma ligação com princípios gerais subjacentes à gestão do *Ecossistema*

da Mobilidade e dos Transportes, designadamente, transporte público de passageiros, constante do RJSPTP e do Regulamento<sup>12, 13</sup>

41. Como já referimos, constitui um poder de regulação, supervisão e regulamentação da AMT, a definição de regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, bem como emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público.
42. O Estado, nos termos do RJSPTP, enquanto autoridade de transportes e no exercício de poderes regulamentares gerais define algumas regras gerais que podem ser complementadas ou especificadas pela AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e tendo em conta que o artigo 50.º estabelece que *“as atribuições e competências cometidas pelo presente RJSPTP às autoridades de transportes não colocam em causa as competências e atribuições da AMT em matéria de serviço público de transporte de passageiros, nos termos previstos nos respetivos estatutos”*. Por outro lado, a nível local ou regional podem ser determinadas e aprovados regimes tarifários específicos, por ato administrativo, regulamentar ou contratual.
43. Assim, a AMT poderá regulamentar ou especificar os princípios gerais previstos no artigo 5.º, naturalmente nos limites da lei e tendo em conta o quadro regulamentar e contratual em vigor nos setores regulados, seja do Estado ou das autoridades de transportes, tal como previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 34.º dos seus Estatutos.
44. Aliás, encontra-se em elaboração um estudo económico-financeiro que sustenta uma proposta de regras e princípios gerais relativos à política tarifária dos transportes

---

<sup>12</sup> Aliás, a alínea c) do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres estabelece que *“os preços a cobrar dos utentes deverão ter em conta os custos de produção da concessionária e a situação do mercado de transportes, sendo estabelecidos pela concessionária, com exceção daqueles que o Governo entenda dever fixar”*. O mesmo diploma refere que a *“organização e funcionamento do sistema de transportes terrestres tem por objetivos fundamentais assegurar a máxima contribuição para o desenvolvimento económico e promover o maior bem-estar da população”* e pugna por adequação permanente da oferta dos serviços de transporte às necessidades dos utentes, sob os aspetos quantitativos e qualitativos e progressiva redução dos custos sociais e económicos do transporte. Por outro lado, o prosseguimento dos objetivos enunciados deve obedecer aos diversos princípios básicos orientadores, tais como: assegurar aos utentes, em paridade de condições, igualdade de tratamento no acesso e fruição dos serviços de transporte; assegurar às empresas, públicas ou privadas, de serviços de transporte um regime de ampla e sã concorrência, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão, justa rentabilidade dos investimentos efetuados, justa igualdade de tratamento, equiparando, quanto possível, as suas condições concorrenciais de base, sem prejuízo das suas diferenças estruturais e das exigências do interesse público.

<sup>13</sup> Segundo a Comunicação da Comissão Europeia sobre a mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos (Comunicação de 17.12.2013, COM(2013) 913 - [http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/doc/ump/com\(2013\)913\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/doc/ump/com(2013)913_pt.pdf)), os Estados-Membros devem garantir condições de base que permitam às autoridades locais aplicar com êxito estratégias locais de mobilidade urbana, através da definição uma estratégia de mobilidade urbana integrada que garanta uma ação coordenada e de reforço mútuo a nível nacional, regional e local, a fim de promover um desenvolvimento sustentável.

públicos, mas também quaisquer outros requisitos decorrente do Direito da União Europeia e da Jurisprudência aplicável, bem como à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas, metodologia(s) e suas atualizações no transporte público de passageiro e tendo em conta diversas preocupações, coincidentes, no todo ou em parte, com aquelas que consta do artigo 5.º deste projeto de portaria.

45. Portanto, face ao exposto, considera-se positiva a identificação de preocupações a ter na promoção do bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável<sup>14</sup>, que é o foco central de atuação da AMT.<sup>15</sup>
46. No mesmo artigo 5.º, assinala-se igualmente, de forma positiva, a disposição de que a criação ou extinção de títulos de transporte deve ser precedida de uma análise que evidencie as alternativas de opção tarifária dos passageiros, sendo que não deverão implicar a imposição de um aumento tarifário superior ao que tenha sido fixado num determinado ano, salvo situações devidamente fundamentadas.
47. Tal disposição já constou anteriormente do Despacho Normativo n.º 1/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 32, de 14 de fevereiro de 2017 e a AMT considerou, no já citado Parecer n.º 13/2017 que *“considera-se que esta nova disposição é muito positiva, pois permite evitar situações que anteriormente se verificavam, sem qualquer enquadramento e em prejuízo dos passageiros, isto é, a eliminação de títulos sem prévia comunicação, capacidade de intervenção pública, fundamentação ou alternativas viáveis (...) Caso esta norma não fosse inserida, no limite, qualquer operadores de transportes poderia eliminar livremente todos os seus títulos e tarifas, depois de validados em 2017, para a seguir criar novos títulos, sem qualquer limite para as tarifas correspondentes. É uma mera hipótese, mas que à qual a lei não objetava, o que se considera claramente prejudicial para os passageiros.”*<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Mobilidade mais inclusiva (que inclui elevados padrões de segurança individual e coletiva, contribuindo para reduzir a sinistralidade e respetivas consequências, bem como a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade inclusiva a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida e cidadão mais vulneráveis), mais eficiente (incorporando as exigências de competitividade e de combate ao desperdício, tudo integrado numa perspetiva de *benchmarking* nas diferentes dinâmicas de globalização) e mais sustentável (agregando as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e da resposta da UE à referida Agenda 2030, nomeadamente através das Conclusões do Conselho de 20 de junho de 2017).

<sup>15</sup> Ver a informação da AMT designada de “Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, Melhor Legislação para uma Melhor Regulação, Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiro” em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

<sup>16</sup> A matéria específica da criação/eliminação de títulos e tarifas de transportes não poderá estar no arbitrio de operadores de transportes, já que o RJSPTP é taxativo quanto à necessidade de autorização por parte da autoridade de transportes competente.

48. Quanto a este aspeto, consideramos que a disposição *“salvo situações devidamente fundamentadas”*, se destina a salvaguardar os circunstancialismos locais de aplicação desta regra geral, designadamente regras específicas de contratos de serviço público, e que caberá às respetivas autoridades de transportes avaliar os respetivos impactos.
49. Uma das grandes novidades constantes desta proposta de portaria é a consagração, no artigo 6.º, de que a *“atualização regular das tarifas dos títulos de transporte é efetuada anualmente, no início de cada ano civil, tendo em conta uma Taxa de Atualização Tarifária (TAT) (...) que terá como valor máximo a taxa de variação média do Índice de Preços no Consumidor (IPC), exceto habitação, nos 12 meses que decorrem entre outubro do ano n-2 e setembro do ano n-1.”*
50. Tal como decorre do anexo ao Parecer N.º 02/AMT/2017, pelo menos desde 2000 que os diversos despachos normativos de atualização tarifária procederam a acréscimos sustentados em variáveis diferenciadas ou mesmo em critérios casuísticos, o que contribuía para uma relevante imprevisibilidade na gestão dos transportes públicos de passageiros, com reflexos negativos quer para todos os agentes da cadeia: Autoridades-Operadores-Passageiros.
51. Segundo os artigos 6.º e 7.º do projeto de portaria:
- Até 30 de outubro de cada ano, a AMT divulgará e publicitará no seu sítio da internet, sem prejuízo de outros meios considerados adequados, o valor máximo da TAT a vigorar para o ano seguinte;
  - Até 15 de novembro de cada ano, as Autoridades de Transporte divulgam e publicitam o valor da TAT a vigorar para o ano seguinte nos serviços de transporte da sua área geográfica, o que permite a estas fixar um valor diferenciado face anunciado pela AMT.
52. Acrescenta o Artigo 7.º que:
- Até 1 de dezembro de cada ano, os operadores apresentam às autoridades de transportes, todas as tarifas em vigor e a disponibilizar no ano seguinte, com os respetivos valores às milésimas, antes e depois do efeito de aplicação da TAT;
  - No caso dos títulos de transporte que conferem direito à utilização de serviços de transportes em mais de um operador ou da responsabilidade de mais de uma autoridade de transportes, devem as entidades responsáveis articular-se entre

si para a apresentação de valores harmonizados para as tarifas dos referidos títulos de transporte;

- Até 15 de dezembro de cada ano, as autoridades de transportes verificam a conformidade das tarifas propostas pelos operadores e/ou pelas entidades responsáveis pela gestão do sistema tarifário;
- Em caso de inconformidade, as autoridades de transportes notificam o operador para proceder à respetiva correção, sob pena de impedimento de praticar as tarifas em causa e manutenção daquelas que se encontrem em vigor;
- Caso não seja cumprida a determinação de correção de inconformidades no prazo fixado pela autoridade de transportes competente, esta comunica tal facto à AMT, para efeitos dos competentes procedimentos contraordenacionais e sancionatórios;
- As tarifas resultantes da aplicação da atualização tarifária a que houver lugar entram em vigor em 1 de janeiro de cada ano, salvo decisão fundamentada da autoridade de transportes competente, em função de circunstâncias específicas, nomeadamente de âmbito local;
- Incumbe aos operadores a divulgação de todos os títulos de transporte a disponibilizar e respetivas tarifas, incluindo tarifas sociais ou com bonificações ou descontos, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios na *internet*, sem prejuízo de outros meios de divulgação tidos por adequados, pelo menos 10 dias antes da sua entrada em vigor.

53. Considera-se que o estabelecimento de procedimentos administrativos coerentes e datas pré-determinadas, e ainda as suas obrigações de articulação, tornam transparente e previsível todo o procedimento administrativo, ao contrário do que tem verificado, facilitando a intervenção de todas as autoridades de transportes, relativamente aos territórios e serviços de transportes sobre os quais exercem jurisdição, bem como a articulação com a AMT no sentido de sancionar os eventuais incumprimentos.

54. A este propósito informa referir que caso exista a intenção de proceder a atualizações tarifárias para o ano de 2019, terão de ser alteradas as datas *supramencionadas*.

55. O artigo 7.º estabelece ainda que a ausência de validação de tarifas por parte de uma autoridade de transportes nos prazos referidos ou de uma notificação referidos possibilita ao operador disponibilizar as tarifas, calculadas de acordo com a presente

portaria, a 1 de janeiro, sem prejuízo dos poderes de supervisão e de fiscalização das entidades competentes, nomeadamente da AMT, o que se considera positivo, uma vez que a eventual inoperância ou delonga na atuação de uma autoridade de transportes não poderá prejudicar um determinado operador ou colocá-lo em desvantagem perante outros, em igualdade de circunstâncias. De qualquer modo, estabelece-se a intervenção da AMT, que poderá intervir na reposição da legalidade *ex-post*, caso tal se verifique.

56. Por outro lado, julga-se se evitam situações do passado, em que autoridades de transportes não exerciam as suas competências e os operadores de transportes acabavam por remeter os seus tarifários para validação do IMT, que representava uma contradição, já que aquele instituto não é autoridade de transportes e estaria a atuar no âmbito de competências de outras entidades que, de acordo com o RJSPTP já detinham tais competências.
57. Não obstante a fixação da TAT, o artigo 6.º estabelece que:
- *“No conjunto dos títulos e tarifas de transportes a disponibilizar pelo operador ou autoridade de transportes ao passageiro, o aumento médio não pode ultrapassar o valor da TAT”;*
  - *“A atualização a aplicar em cada tarifa não pode ser superior a 1,5 vezes a TAT, com exceção do efeito exclusivamente resultante da aplicação das operações de arredondamento necessárias e previstas”.*
58. E o artigo 8.º estabelece que *“Os contratos de prestação de serviço público de transportes podem estabelecer regras específicas de fixação e atualização de tarifas”.*
59. Se bem interpretamos, o Estado pretende fixar uma taxa máxima de atualização tarifária ao conjunto de tarifas disponibilizadas por um operador, admitindo que em cada tarifa não se possa verificar um acréscimo superior a 1,5 vezes a TAT.
60. Já no Parecer n.º 13/2007, a AMT considerou, quanto à atualização tarifária para 2018, que *“esta formulação evita a tradicional aplicação de uma simples média a toda a carteira de títulos de transporte dos operadores, o que potenciava uma grande discrepância de acréscimos percentuais. Não só a aferição por grupo de títulos permite conter/limitar tais amplitudes, como a fixação de um teto máximo por título de transporte reforça tal objetivo”.*

61. No entanto, esta imposição de “teto máximo” deverá ser lida com diferentes abrangências, ou seja, quando existam ou não instrumentos regulamentares ou contratuais (contratos de serviço público) aprovados por autoridades de transportes, para determinado território ou serviços de transportes.
62. No primeiro caso, conclui-se poderá existir uma taxa de atualização superior (uma taxa inferior poderá existir em qualquer circunstância), uma vez que cada autoridade é responsável por definir as regras específicas e financiar o respetivo sistema.
63. Por um lado, o artigo 14.º da portaria estabelece *“mantém-se as disposições respeitantes a matérias de atualização tarifária constantes de contratos de serviço público de transporte de passageiros ou instrumentos regulamentares e administrativos locais em vigor, sem prejuízo das adaptações que se verificarem viáveis”*
64. Por outro, não é possível antecipar os efeitos de uma tal limitação em contratos de serviço público futuros, designadamente no esforço financeiro adicional que uma autoridade de transportes locais teria de efetuar, caso considerasse que o respetivo modelo contratual apenas seria viável/sustentável com aumentos tarifários superiores.
65. Nesta sequência, afigura-se que as autoridades de transportes poderão recorrer ao artigo 8.º que estabelece que *“os contratos de prestação de serviço público de transportes podem estabelecer regras específicas de fixação e atualização de tarifas”* e que *“podem ser determinadas atualizações tarifárias extraordinárias, pelas autoridades de transportes competentes, designadamente, nas seguintes situações: a) Causas imprevisíveis, variações anormais das componentes integrantes dos custos de exploração e/ou ponderação de componentes dos custos do transporte público, e imperativos de sustentabilidade económica e financeira; b) Necessidades de reestruturação, simplificação, transparência, harmonização e convergência tarifárias, sem prejuízo de fixação de tarifas transitórias de adaptação.”*
66. Assim, entendemos que a fixação da TAT máxima apenas terá um efeito pleno e por defeito nos atuais serviços de transporte público de passageiros que não se encontrem a coberto de contratos de serviço público, podendo apenas ser-lhe aplicadas taxas diferenciadas, de forma fundamentada, pelas respetivas autoridades de transportes, que organizam e financiam o sistema, se existir ato expreso (legal, regulamentar ou contratual). Naturalmente, que essas mesmas autoridades poderão estabelecer, nos

respetivos contratos, que se lhes aplica a regra geral constante da portaria, caso seja essa a sua opção.

67. Apenas desta forma, se considera que se salvaguardam, adequadamente, as competências atribuídas a todas as autoridades de transportes, nos termos do artigo 5.º a 8.º do RJSPTP, bem como não se impede, à partida, a sustentabilidade económica ou financeira de futuros contratos de serviço público, através da aplicação de uma regra geral sobre circunstancialismos locais, que se desconhecem.
68. O artigo 8.º dispõe ainda que se em resultado de uma atualização tarifária decidida por uma autoridade de transportes em valor superior à TAT divulgada pela AMT, se verificar um acréscimo de compensações tarifárias por disponibilização de tarifários sociais ou bonificados suportadas pelo Orçamento do Estado, então a *“referida atualização fica sujeita a autorização por parte dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da mobilidade”*.
69. Esta disposição confirma a possibilidade das autoridades de transportes poderem fixar uma TAT superior à regra geral; no entanto, a norma visa balizar a intervenção do Estado quando esteja em causa um aumento da despesa pública financiada diretamente pelo orçamento de Estado, o que se considera legítimo e enquadrado no artigo 41.º do RJSTP.
70. Contudo, a este propósito, não podemos deixar de referir que não nos é possível avaliar, em todas as vertentes, os impactos deste projeto regulamentar com o *“Programa de apoio a redução tarifária nos transportes públicos”* previsto no artigo 178.º da proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2019, uma vez que tal medida está ainda dependente da emissão de atos (administrativos, regulamentares e/ou legais) de execução. Por outro lado, tal *programa* perspetiva alterações ao regime tarifário e de compensações dos Passes Intermodais da Áreas Metropolitana do Porto e de Lisboa.
71. Acresce que não obstante as alterações aos regimes legais aplicáveis às bonificações tarifárias nacionais para estudantes – 4.18 e Sub23<sup>17</sup> – terem sido implementadas, conforme previsto na Lei do Orçamento de Estado para 2018, permanece por

---

<sup>17</sup> Na verdade, ambas as bonificações partem dos mesmos pressupostos de aplicação e ainda que estejam previstas em diplomas legais e regulamentares diversos, na prática, são a mesma bonificação tarifária aplicável desde os 4 aos 23 anos. Seria recomendável, para efeitos de clareza e objetividades das regras legais, tanto para entidades públicas como passageiros, que se procedesse à fusão de ambos os regimes.

implementar a extensão do Passe Social + a todo o país (já prevista na Lei do Orçamento de Estado para 2017).

72. Tais questões assumem especial relevância para total compreensão do n.º 3 do artigo 8.º, designadamente, para poder avaliar em que situações concretas será necessário solicitar a autorização por parte dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da mobilidade.
73. Quanto ao que está na base da fixação da TAT - Variação média do Índice de Preços no Consumidor (IPC) - considera-se que, à partida, é um fator adequado para aplicar para aplicar numa política pública de preços, sendo calculada de forma objetiva e por uma autoridade nacional de estatística – Instituto Nacional de Estatística<sup>18</sup>.
74. Por outro lado, esta adequação resulta do facto de o IPC ser um índice que quantifica o custo de um determinado “cabaz” fixo de bens de consumo considerados representativos, onde se incluem, por exemplo, transportes, eletricidade, gás e outros combustíveis, custos que estão diretamente relacionados com o preço dos transportes públicos.
75. Quanto a este aspeto será de sublinhar que se nos afigura que o estabelecimento da obrigatoriedade de divulgação da TAT pela AMT não atribui, neste contexto, discricionariedade na definição do seu valor, consistindo antes da centralização numa única entidade da divulgação de um fator, evitando a dispersão ou incerteza sobre qual o valor de referência para atualização tarifária.
76. Como regra geral não se afigura existem razões relevantes de oposição, até porque se salvaguarda a possibilidade de estabelecimento de taxas diferentes, quando estejam em causa ou possam ser objetivados fatores como custos de exploração ou imperativos de sustentabilidade económica e financeira, entre outros.
77. De qualquer modo, a AMT considera que a conclusão do estudo económico-financeiro em curso já citado, poderá suportar propostas regras e princípios orientadores<sup>19</sup> para

---

<sup>18</sup> O IPC é um índice que quantifica o custo de um determinado cabaz fixo de bens de consumo considerados representativos (inclui transportes), sendo atribuído aos respetivos preços uma determinada ponderação de acordo com os hábitos de consumo da população, obtendo-se uma taxa de variação média de um determinado período. É através do IPC que é calculada taxa de inflação: a taxa de inflação é calculada como a taxa de variação do IPC entre dois períodos sendo também comumente utilizado no estabelecimento e avaliação de políticas de preços, calcular o consumo das famílias ou medir a competitividade da e economia.

<sup>19</sup> Pretende-se assegurar a transparência e objetividade na definição da estrutura tarifária e da metodologia da formação, fixação e atualização de preços e tarifas, bem como facilidade de perceção para o consumidor; a supervisão, monitorização e controlo

uma execução mais fina, objetiva e transparente das políticas tarifárias nacionais e locais de transportes públicos, designadamente quanto identificação de fatores objetivos de formação de preços e da respetiva atualização, tendo em conta todas as componentes relevantes de custos associados à produção e utilização de transportes públicos de passageiros.

78. De referir ainda que o artigo 6.º estabelece regras de arredondamento, semelhantes às já constantes do Despacho Normativo n.º 1/2017. A propósito deste despacho, a AMT referiu anteriormente que *“considera-se que esta norma é bastante positiva pois evita a tradicional incerteza quanto aos arredondamentos a efetuar, protegendo o cidadão e facilitando as tarefas de validação por parte das autoridades de transportes. Por outro lado, caso esta norma seja mantida no futuro, permitirá registar a “memória do preço”, evitando acréscimos artificiais e cumulativos (arredondamentos sobre arredondamentos), pois a atualização incide sobre o valor exato da tarifa e não sobre um valor já acrescido anteriormente.”*.
79. O projeto adita uma novidade ao estabelecer que *“o arredondamento referido no número anterior só é aplicável quando existam razões técnicas e operacionais justificadas”*, o que se encontra relacionado com a existência de títulos e tarifas de transporte que são adquiridos a bordo dos veículos e onde a facilitação das transações exigirá o pagamento de valores arredondados e outros títulos e tarifas que são adquiridos por via eletrónica, onde os valores arredondados ao último cêntimo poderão ser mais vantajosos para os passageiros. Naturalmente que a justificação da aplicação desta exceção deverá ser expressa, por parte da autoridade de transportes competente, em cada caso.
80. Por sua vez, o artigo 10.º estabelece que sem prejuízo do cumprimento do dever de informação e comunicação previsto no artigo 22.º do RJSPTP (inserção e dados tarifários na plataforma nacional de informação gerida pelo IMT) e da obrigação do operador em divulgar os títulos e respetivas tarifas de transporte com a devida

---

sistémico de preços e dos seus fatores de formação, bem como de fiscalização e respetivos procedimentos contraordenacionais e sancionatórios; adequada publicitação e sindicância de preços finais; a articulação modelo tarifário com a definição de obrigações de serviço público e respetivo financiamento; a diferenciação entre tarifas reguladas, no âmbito de serviço público e tarifas comerciais dos operadores; articulação com entidades gestoras de sistema de bilhética e de suporte à mobilidade, e outros sistemas inteligentes de transportes; regras e procedimentos de intervenção da AMT e de autoridades de transportes estabelecidas no RJSPTP; defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos; a promoção e defesa da concorrência, designadamente através da não discriminação e tratamento equitativo entre operadores; a promoção do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos; a promoção da sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros; a Incentivo ao investimento, qualidade, atratividade dos clientes/utentes, eficiência, inovação, intermodalidade e interoperabilidade entre sistema de gestão e apoio à mobilidade; etc.

antecedência, *“os operadores ou as entidades responsáveis pela gestão do sistema tarifário informam as autoridades de transporte competentes sobre todos os tarifários efetivamente disponibilizados, e sempre que se verificar qualquer alteração, de forma a permitir a sistemática monitorização e fiscalização do cumprimento das disposições aplicáveis.”*.

81. Tal exigência reforçada de deveres de informação afigura-se muito positiva, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores, permitindo uma mais eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário.
82. Estas exigências adicionais de divulgação atempada e clara das tarifas que sofrem atualização, constitui um avanço bastante positivo para a efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros, devendo existir uma divulgação de todos os títulos e tarifas em vigor, incluindo todas as bonificações e descontos a que haja lugar, e não apenas do anúncio genérico da percentagem de atualização tarifária.<sup>20</sup>
83. De assinalar ainda o artigo 12.º que estabelece que as entidades gestoras de sistemas de bilhética estão sujeitas à supervisão e fiscalização das entidades públicas competentes, *“devendo prestar-lhes toda a colaboração necessária, designadamente, na implementação, monitorização e fiscalização dos sistemas de bilhética e tarifário, bem como, cumprir as regras técnicas e orientações legais relativas à transmissão e armazenamento de dados ou outras que estejam definidas em instrumento legal ou contratual das autoridades de transportes competentes.”*, o que se afigura positivo no sentido de que qualquer entidade, pública ou privada, com intervenção direta ou indireta em qualquer componente do sistema tarifária, não poder definir regras ou procedimentos que não estejam perfeitamente alinhadas com os mesmos princípios de

---

<sup>20</sup> Por outro lado, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço. Também o RJSPTP, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos dos passageiros e qualidade do serviço, prevê, no seu anexo, como um nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros a prestação de informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos. Devem também ser tidas em conta a Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, alterada pelos Decretos-Leis n.os 14/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 117/2017 de 12 de setembro, que fixa o regime contraordenacional aplicável ao passageiro sem título e ainda as regras relativas ao incumprimento de obrigações previstas na demais legislação aplicável, designadamente no Código dos Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

legalidade, transparência e objetividade exigíveis. Aliás, este princípio de sujeição daquelas entidades às autoridades transportes apenas se encontrava expresso, até à data, no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

84. Acresce ainda que o n.º 2 do artigo 12.º estabelece que *“as plataformas eletrónicas de suporte dos sistemas de bilhética podem centralizar a informação sobre cartões, passageiros e transações, cumprindo a legislação em vigor sobre proteção de dados e proteção de informação confidencial ou segredo de negócio”*, o que promove e garante a plena execução da legislação relativa a recolha, tratamento e acesso a dados pessoais, sobretudo através da imposição, por parte das autoridade de transportes competentes, das regras e procedimentos adequados.
85. Sublinhamos igualmente a previsão do artigo 9.º de que *“as matérias objeto da presente portaria estão sujeitas à regulação e supervisão da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”*, o que se entende como uma remissão expressa para todas as atribuições de regulação, supervisão, regulamentação<sup>21</sup>, fiscalização e sancionatórias da AMT, assegurando também a garantia do cumprimento dos princípios de legalidade, transparência e objetividade exigíveis.
86. Contudo, sugere-se a introdução de dois novos números no artigo 10.º (deveres de informação), com a seguinte redação:
- *“2 – As autoridades de transportes divulgam, no respetivo sítio da internet, a aprovação de títulos de transporte e tarifas.*
  - *3 – As autoridades de transportes comunicam à AMT os instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos que disciplinem regras de âmbito tarifário, para os efeitos do artigo anterior.”*
87. Desta forma, julga-se reforçar a transmissão e informação entre as diversas entidades competentes, potenciando uma mais eficiente monitorização do sistema, eficaz articulação de entidades públicas e uma melhor informação aos utilizadores. Por um lado, a AMT poderá identificar, à partida, situações de não validação de tarifas, em

---

<sup>21</sup> Segundo comunicação do Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, citada no Parecer 2/2017 da AMT já citado *“antecipa-se a necessidade e intenção de desenvolver a regulamentação prevista no ponto anterior em estreita articulação com a AMT, por forma a garantir o desenvolvimento de uma regulamentação atual e promotora de um sistema de transportes sustentável, garantindo elevados níveis de qualidade e a defesa do interesse público nesta matéria.”*

determinados territórios, o que lhe permitirá iniciar ações de supervisão e fiscalização e, por outro, tem conhecimento de todos os instrumentos tarifários existentes, potenciando também a sua intervenção na defesa do cumprimento das normas legais e dos interesses dos consumidores.

88. O artigo 13.º estabelece que *“as infrações ao disposto na presente portaria são puníveis nos termos do disposto no artigo 46.º do RJSPTP, sem prejuízo de regras previstas em contrato de prestação de serviços público e em legislação e regulamentação nacional e europeia de âmbito tarifário”*, decorrendo daqui que o incumprimento das obrigações previstas na presente portaria regulamentadora do RJSPTP constituem infração punível como contraordenação e sujeita a coima de €15.000,00€ a €44.891,81, sendo imputáveis ao operador de serviço público, podendo simultaneamente com a coima, ser determinada a aplicação das sanções acessórias previstas nas alíneas b) e g) do n.º 1 do artigo 21.º do regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.
89. Por outro lado, nos termos do artigo 9.º da Portaria, a AMT poderá iniciar processos de contraordenação, punível com coima de €1.000,00 a €44.891,81, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, quando se verifique:
- O incumprimento de qualquer decisão, emitida pela AMT no exercício dos seus poderes de regulação;
  - O incumprimento de determinação, emitida pela AMT no exercício dos seus poderes de regulação, de promoção e defesa da concorrência e de supervisão, incluindo as que se enquadram no âmbito da simplificação, transparência e harmonização de tarifários e das determinações de correção de irregularidades detetadas;
  - O incumprimento de normas nacionais e da União Europeia que se insiram nas atribuições da AMT e que imponham obrigações às empresas ou operadores dos setores regulados, designadamente rodoviários, ferroviários, marítimos, fluviais e das respetivas infraestruturas;
  - A violação das regras gerais, emanadas pela AMT, sobre definição de obrigações de serviço público e respetivas formas de compensação;
  - A violação de regras nacionais ou da União Europeia aplicáveis ao recebimento de compensações ou auxílios financeiros, não previstos em diploma legal, regulamentar ou instrumento contratual;

- A não prestação de informações ou a prestação de informações falsas, inexatas ou incompletas, pelos responsáveis das entidades reguladas, quando requeridas pela AMT no uso dos seus poderes de autoridade;
  - A recusa de colaboração com a AMT, quando devida, designadamente a recusa de acesso ao exercício das suas atribuições de supervisão, de monitorização, de auditoria e de ações inspetivas e de fiscalização;
  - O incumprimento de medidas cautelares ou medidas provisórias impostas pela AMT no âmbito dos seus poderes de autoridade.
90. O artigo 14.º do projeto de portaria exceciona a aplicação da portaria aos serviços de transporte de passageiros Expresso e Alta Qualidade ao abrigo das alíneas b) e c) do artigo 16.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como aos serviços ferroviários de transporte de passageiros regionais, inter-regionais e de longo curso, nos termos do Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março.
91. Considera-se que tal exceção se justifica, por diferentes razões:
- No primeiro caso, o regime de exploração dos serviços de transporte expresso configura um modelo diverso, decorrente da legislação que lhes é especialmente aplicável. Uma vez que o RJSPTP revogou tal legislação, mas de forma condicionada à sua substituição por nova regulamentação, considera-se prudente que nessa sede esta matéria seja ponderada e adequadamente tratada<sup>22</sup>;
  - No segundo caso, permanece ainda em vigor o Regulamento n.º 243/2008, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 92, de 13 de maio de 2008, que aprovou os procedimentos relativos à aprovação pelo IMT das propostas de atualização dos preços dos transportes ferroviários de passageiros regionais e inter-regionais apresentados pelos operadores ferroviários, sendo que o mesmo deverá ser adaptado, de forma ponderada e fundamentada, dada a sua complexidade, à nova realidade do RJSPTP, do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

---

<sup>22</sup> Quanto à necessidade de revisão da legislação aplicável aos serviços de transporte expresso e de alta qualidade, ver a posição da AMT – documento já citado – disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

92. Finalmente, o artigo 15.º do projeto de portaria confirma que a entrada em vigor da portaria consubstancia a efetiva revogação da anterior regulamentação de âmbito tarifário, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º e da alínea e) do artigo 16.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do disposto no n.º 1 do artigo 38.º e n.º 1 do artigo 40.º do RJSPTP.
93. De referir ainda que se considera que resulta claro do projeto regulamentar que o IMT não constitui uma autoridade de transportes e que deixa de ser necessária a emissão de um “*despacho de fixação de tarifas de acordo com escalões quilométricos*” no âmbito do anterior despacho normativo governamental de atualização tarifária (o qual, por sua vez, era emitido ao abrigo da “habilitação legal” conferida pelo Decreto-Lei n.º 8/93, diploma cuja revogação é confirmada pelo projeto de portaria em análise).
94. Afigura-se que tal apresenta uma vantagem por via da redução de um ato administrativo adicional, cuja racionalidade deixou de ser demonstrável, sobretudo no novo contexto resultante do paradigma RJSPTP. Por outro lado, não fica prejudicada a atualização de tarifas para títulos de transporte sujeitos a *escalões quilométricos*, que podem ser mantidos, bastando aplicar a TAT sobre a última tabela conhecida ou efetivamente aplicada<sup>23</sup>. Naturalmente, as autoridades de transportes podem optar pelos tarifários que consideram mais adequados, que podem consistir em tarifas planas (independentemente da distância) ou por escalões quilométricos, entre outras modalidades.
95. Ou seja, o IMT deixa de assumir uma função “supletiva” de atuação em matéria tarifária, nos casos em que as autoridades de transportes ainda não tenham ainda assumido (ou melhor, não exerçam), em parte ou na totalidade, as competências que lhes são atribuídas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
96. Como já referido, neste último caso, não existindo intervenção de autoridades de transportes na validação de tarifas, alteradas pela TAT, apresentadas por um operador,

---

<sup>23</sup> A Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, que regula o sistema de passes intermodais e as condições de disponibilização destes títulos de transporte na Área Metropolitana de Lisboa (AML), bem como as regras relativas à respetiva compensação financeira dos operadores de transporte coletivo regular de passageiros da AML por parte do Estado e respetiva regulamentação, estabelecem que o cálculo de compensações devem ter em conta o preço do passe de linha mensal para número ilimitado de viagens fixado no despacho que aprova os valores máximos de preços dos títulos para carreiras rodoviárias interurbanas de passageiros, do IMT. Considera-se que tal portaria não perde a sua aplicabilidade, pois poder-se-á ter sempre em conta a última tabela conhecida aplicando-se as sucessivas atualizações tarifárias que se verificarem de futuro.

aquelas entram em vigor, podendo, no entanto, ser alteradas a todo o tempo na sequência de ações de supervisão e fiscalização.

### III – DAS CONCLUSÕES

97. Em conclusão, o parecer da AMT à proposta de portaria que *“estabelece regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)<sup>24</sup>, bem como à fixação das respetivas tarifas”*, é positivo.
98. Considera-se que o projeto se consubstancia em significativas melhorias no enquadramento regulamentar de âmbito tarifário do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, no sentido da eliminação da discricionariedade e incerteza na aplicação da lei, de acordo com a “geometria” diversa de regras tarifárias existentes, sendo que muitas das inovações constantes deste projeto dão solução às questões já anteriormente suscitadas pela AMT.
99. Considera-se igualmente estar em *compliance* com o RJSPTP, bem como com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro, no que se refere à obrigatoriedade de emissão de regras gerais tarifárias claras e objetivas e que se aplicam a todos os operadores de transportes, de forma equitativa<sup>25</sup>.
100. Por outro lado, afigura-se que o projeto vem facilitar a intervenção das entidades públicas e a articulação entre estas e os operadores, bem como a aferição da efetiva existência de incumprimentos às normas existentes, conferindo uma maior proteção aos direitos e interesses dos passageiros, face à regulamentação em vigor.

---

<sup>24</sup> Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016 de 30 de dezembro.

<sup>25</sup> Aliás, tais disposições enquadram-se também nos termos do n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, estabelece-se que *“poderá o Governo, caso a necessidade de salvaguardar a organização do mercado de transportes o justifique, definir limites máximos e mínimos dentro dos quais deverá ser feita a fixação das tarifas e preços dos transportes rodoviários regulares de passageiros”, devendo tal norma ser interpretada em conjunto com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que 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.*

101. O projeto de Portaria vem “arrumar” as regras sobre o sistema tarifário<sup>i</sup>, as quais implicam a clara definição de papéis institucionais. Assim há que distinguir (i) o papel do Estado/Governo, que pode atuar ao abrigo do seu poder regulamentar geral e/ou como Autoridade de Transportes, nos casos em que a lei lhe atribui tal função; (ii) o papel da AMT, como autoridade reguladora independente, com competências na definição de regras e princípios gerais em matéria tarifária e responsável pela supervisão e fiscalização do sistema, podendo exercer o seu poder sancionatório em casos de incumprimento; (iii) o papel das autoridades de transportes “locais” (Áreas Metropolitanas, CIMs e/ou Municípios) responsáveis pela aprovação de normas tarifárias específicas para os seus territórios (as quais podem ser declinadas através de atos regulamentares e/ou contratos de serviço público) e devem ter em conta as regras gerais.
102. De salientar alguns pontos: (i) em primeiro lugar, a Portaria a emitir pelo Governo (nos termos do artigo 38.º e ss do RJSPTP) tem prevalência sobre os demais regulamentos emitidos por autoridades de transportes locais em matéria tarifária (*sendo estes “regulamentos locais” regidos pelo princípio da competência especial*); (ii) por outro lado, a AMT também é titular do poder regulamentar para *“definir os princípios e as regras gerais aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos (...), no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados”*.
103. Ou seja, o poder regulamentar relativo à definição de regras gerais tarifárias encontra-se na esfera do Governo (*poder regulamentar que se materializa no projeto de portaria em análise*), sendo que tal poder deve ser “lido” em articulação com as competências próprias do regulador, AMT, nesta matéria.
104. Nesse sentido, o presente projeto de portaria configura um primeiro passo na construção “regulamentar” do sistema tarifário, o qual deve ter em conta diversos “níveis de regulamentação”, nomeadamente, no que se refere a “regras gerais”, as competências do Governo e do Regulador - *cf. n.º 1 do artigo 38.º do RJSPT, lido em conjunto com o n.º 1, in fine, do artigo 40.º do mesmo diploma e ainda, no que se refere aos Estatutos da AMT, artigo 5.º, n.º 1 al f), n.º 2 al b), n.º 4 als e), f) e g) e artigo 34.º, n.º 2, al a)*.
105. Por outro lado, a construção sistémica do novo modelo tarifário não fica completa sem a atuação das autoridades de transportes locais/regionais, as quais são competentes para aprovar “regras específicas” nos seus territórios. Ou seja, o próprio RJSPTP

potência - ainda que não obrigue - à existência de vários “níveis regulamentares locais” em matéria tarifária (nível municipal, intermunicipal, regional). Por outro lado, há que considerar a “regulação tarifária ao nível contratual” – de facto, a regulamentação das tarifas pode ser (quando os demais níveis de regulamentação não sejam suficientes e/ou adequados) vertida (e/ou complementada) nos contratos de serviço público (*cfr. primeira parte do n.º 1 do artigo 40.º do RJSPTP e ainda al f) do n.º 1 do artigo 21.º do mesmo diploma*).

106. Considera-se, no entanto, que assunção de que o IMT representa o Estado enquanto autoridade de transportes (nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do projeto de portaria) deve ser lida em articulação cuidadosa com o papel do Estado nessa matéria, que é, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º do RJSPTP vasta e bastante abrangente. Ou seja, essa assunção de representatividade não deve, em nossa opinião, ser assumida de uma forma totalmente genérica, sendo preferível consagrar, para cada caso concreto, uma delegação específica e expressa de competências.
107. Por outro lado, sugere-se a introdução de dois novos números no artigo 10.º (deveres de informação), com a seguinte redação:
- *“2 – As autoridades de transportes divulgam, no respetivo sítio da internet, a aprovação de títulos de transporte e tarifas.*
  - *3 – As autoridades de transportes comunicam à AMT os instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos que disciplinem regras de âmbito tarifário, para os feitos do artigo anterior.”*
108. A regulamentação introduzida pelo projeto de portaria em análise afigura-se essencial para que o processo de implementação do RJSPTP se concretize em pleno, tendo em conta a “geometria variável” no funcionamento de um mercado em mutação concorrencial, potencialmente gerador de “falhas”, que devem ser supridas, considerando o objetivo de assegurar a prevalência do paradigma de concorrência não falseada nos diferentes mercados relevantes da mobilidade, integrados no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.
109. Por outro lado, considera-se que a regulamentação não é excessiva, nem intrusiva e/ou bloqueadora da efetivação do princípio da liberdade de iniciativa económica, previsto no

artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa, desde que se garantam o exercício efetivo de competências das autoridades de transportes, designadamente na definição dos respetivos tarifários, de forma objetiva e equitativa, estabelecendo inclusive regras de atualização tarifária diversas daquela que é fixada, referencialmente, para todo o país, bem como implementando as mesmas no âmbito de contratos de serviço público, sem prejudicar e salvaguardar a sua sustentabilidade económica e financeira.

110. No âmbito racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente propugnada pela AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes):

- Quanto aos investidores, afigura-se que se promovem condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros, ao permitir, com base em critérios referenciais, a introdução de diferenciação de fatores ligados diretamente à produção de serviços de transporte público de passageiros e promovendo-se um quadro regulamentar de transparência, estabilidade e previsibilidade;
- Quanto a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, a criação de condições favoráveis referidas anteriormente, permite assegurar a manutenção do serviço público de transportes de passageiros, não se indicando a indução de encargos incomportáveis ou injustificáveis nos passageiros.
- Quanto a contribuintes, a potenciação das condições anteriores, pode potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

111. Finalmente, sendo fixados novos procedimentos, com mais clareza e estruturação, considera-se ser de acompanhar e monitorizar esta inovação regulamentar, no âmbito dos poderes de regulação e supervisão da AMT, para aferição dos efetivos impactos e proposta de soluções alternativas ou mitigadoras de eventuais impactos negativos imprevisíveis nesta fase.

Lisboa, 6 de novembro de 2018

O Presidente do Conselho de Administração  
João Carvalho