

Dos Auxílios de Estado no Setor dos Transportes - coordenação dos transportes e compensação por obrigações de serviço público (Artigo 93.º do TFUE), Regulamento (CE) 1370/2007, RJSPTP, regras tarifárias e contratos de serviço público

I. AUXÍLIOS DE ESTADO NO SECTOR DOS TRANSPORTES: COORDENAÇÃO DOS TRANSPORTES E COMPENSAÇÃO POR OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO (ARTIGO 93.º DO TFUE)

1. AUXÍLIOS DE ESTADO: NOÇÃO

1. O artigo 107.º, n.º 1¹ do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*.
2. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros (EM) são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.
3. No entanto, não obstante o enquadramento *supra*, determinadas medidas que constituam auxílios de Estado, podem ser lícitas (compatíveis com o mercado interno) se protegidas por **regulamento específico de isenção** ou se forem **autorizadas pela Comissão**.
4. Existem ainda outras possibilidades de compatibilidade da medida (auxílio de Estado) em causa no caso das derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 3, als. a) e c) do TFUE², no artigo 106.º, n.º 2 do TFUE³ ou ainda nos termos do regime específico aplicável ao **setor dos transportes** (*cf.* artigo 93.º do TFUE)⁴.
5. Uma breve referência ao artigo 106.º, n.º 2 do TFUE⁵, o qual é aplicável a empresas encarregues da gestão de serviços de interesse económico geral (SIEG), as quais beneficiam de um regime mais favorável nos termos do TFUE.

¹ Ex-Artigo 87.º, n.º 1 do Tratado da Comunidade Europeia – “TCE”.

² Ex-Artigo 87.º, n.º 3, als. a) e c) do TCE.

³ Ex-Artigo 86.º, n.º 2 do TCE.

⁴ Ex-Artigo 73.º do TCE.

⁵ Ex-Artigo 86.º, n.º 2 do TCE.

De facto, estabelece o referido n.º 2 do artigo 106.º TFUE que “as empresas encarregadas da gestão de SIEG (...) ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras da concorrência, na medida em que a aplicação dessas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da **missão particular que lhes foi confiada** (...)”.

6. Ainda que caiba aos EM a definição, com alguma margem de discricionariedade, daquilo que consideram ser SIEG⁶ (incluindo a organização dos serviços públicos), considerou a Comissão Europeia em várias Comunicações sobre esta matéria que [constituem SIEG] “*atividades de serviços comerciais que consubstanciem missões de interesse geral, e que por esse motivo, estão sujeitas pelos EM a obrigações específicas de serviço público. Trata-se, em especial, do caso dos serviços em redes nos sectores dos **transportes**, da energia e das **comunicações***”.

As empresas encarregadas da gestão de SIEG recebem, muitas vezes financiamento **público** (ou originário de recursos do Estado) enquanto **compensações pelas obrigações de serviço público** que lhes foram confiadas.

7. Nesta matéria há que ter em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJCE) – ou seja para que uma **compensação não seja considerada um auxílio de Estado**, as **condições** previstas no Acórdão ALTMARK TRANS⁷ - *que referiremos com detalhe infra* - terão que ser **cumulativamente preenchidas**⁸.
8. Se os critérios *suprarreferidos* não se encontrarem preenchidos, as medidas em causa terão que ser notificadas previamente à Comissão, apenas podendo ser autorizadas se, nos termos do artigo 106.º, n.º 2 do TFUE, essas medidas **não afetarem o desenvolvimento de trocas comerciais de maneira que contrarie os interesses da União**.

⁶ Cf. **Artigo 14.º TFUE (ex-artigo 16.º TCE)** - *Sem prejuízo do disposto no artigo 4.º do Tratado da União Europeia e nos artigos 93.º, 106.º e 107.º do presente Tratado, e atendendo à posição que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto dos valores comuns da União e ao papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial, a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões.*

⁷ Cfr. Processo C-280/00, ALTMARK TRANS C. NAHVERKEHRSGESELLSCHAFT, Colect 2003, Ac. de 19.03.2002, p. 107.

⁸ São **quatro as condições de aplicação da exceção previstas no n.º 2 do Art. 106.º do TFUE**: (i) tratar-se de um SIEG; (ii) as empresas estarem efetivamente encarregadas desse SIEG; (iii) a aplicação das regras da concorrência constituir um obstáculo ao cumprimento (de direito ou de facto) da missão particular que lhe foi confiada; (iv) não serem afetadas as trocas comerciais de maneira que contrarie os interesses da União. Ainda, nos termos de jurisprudência do TJCE, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da exceção em referência “*desde que o auxílio vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...*”.



2. DO SECTOR DOS TRANSPORTES EM ESPECIAL

2.1 DO ARTIGO 93.º TFUE COMO *LEX SPECIALIS* RELATIVAMENTE AO REGIME GERAL SOBRE AUXÍLIOS DE ESTADO E AO N.º 2 DO ARTIGO 106.º TFUE

9. As disposições do Artigo 93.º do TFUE são simultaneamente concorrenciais e complementares do regime estabelecido no seu artigo 107.º (Auxílios de Estado)⁹ - concorrenciais porque são estabelecidas em derrogação do regime geral estabelecido no artigo 107.º; complementares porque permitem considerar que determinadas ajudas, consideradas ilegítimas ao abrigo do regime geral estabelecido pelo Artigo 107.º, são admissíveis no quadro da Política Comum de Transportes¹⁰.
10. Nesse sentido é comum a afirmação que o artigo 93.º do TFUE constitui *lex specialis* em relação ao regime geral de Auxílios de Estado (artigo 107.º do TFUE). Com a evolução da doutrina sobre SIEG, podemos ainda admitir que o artigo 93.º TFUE constitui também *lex specialis* relativamente ao n.º 2 do seu artigo 106.º, uma vez que regula atribuição de compensações por obrigações de serviço público (OSP) a empresas encarregues de SIEG, no **setor dos transportes**.
11. Importa recordar que as exceções previstas no artigo 93.º do TFUE (compatibilidade de auxílios com o TFUE que vão ao encontro das necessidades de **coordenação dos transportes** ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de **serviço público – obrigações de serviço público ou “OSP”**) devem ser enquadradas por **atos de direito da União Europeia** derivado.
12. Tal posição foi confirmada pelo TJCE no âmbito do Acórdão Altamark Trans que estabeleceu que “*Os Estados-Membros já não estão autorizados a invocar o benefício do artigo 77.º (ex-Artigo 73.º do TCE, atual Artigo 93.º TFUE) fora dos casos referidos no direito comunitário derivado*”.
13. Assim, os **auxílios** que os EM concedem às empresas em resultado da adoção de certas medidas de coordenação ou como compensação por **obrigações de serviço público** apenas poderiam ser considerados compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 93.º do TFUE, se enquadráveis no regime de certos regulamentos comunitários melhor descritos de seguida.
14. No que se refere ao regime das OSP e do pagamento das inerentes compensações pelo Estado trata-se de matéria que está atualmente tratada pelo **Regulamento (CE) n.º 1370/2007**^{11 12}. Este Regulamento revogou o

⁹ Ex-Artigo 92.º TCE. Cf. Neste sentido Constantinesco V., Jacqué P., Kovar R. e Simon D., in “*Traité instuant la CEE – Commentaire Article par Article*”, Económica, 1995.

¹⁰ Cf. Artigo 92.º do TFUE (ex-Artigo 73.º do TCE).

¹¹ Pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, Portugal optou por também integrar os transportes fluviais, opção reforçada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

¹² Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho.

Regulamento (CEE) n.º 1191/69¹³, bem como o Regulamento (CEE) n.º 1107/70¹⁴. Importa ainda referir o Regulamento (CEE) n.º 1192/69¹⁵, que não foi abrangido, numa primeira fase, pela revogação operada pelo citado Regulamento (CE) 1370/2007.

15. Os três citados Regulamentos (Regulamentos (CEE) n.ºs 1191/69, 1162/69 e 1107/70) constituíram durante anos **os atos de direito comunitário derivado** que “aplicavam” o artigo 73.º TCE (atual Artigo 93.º TFUE).
16. Os dois primeiros Regulamentos relacionavam-se com o pagamento de OSP relacionadas com exploração de serviços de transporte no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável interior¹⁶ e ainda pagamento de compensações relacionadas com a normalização de contas das empresas ferroviárias. O Regulamento (CEE) n.º 1107/70 definia os casos e circunstâncias nos quais os EM poderiam adotar “*medidas de coordenação no sector dos transportes*” ou pagar compensações por OSP assumidas, em matérias não cobertas pelos regimes estabelecidos nos Regulamentos (CEE) n.ºs 1191/69 e 1192/69.
17. Uma das disposições cruciais do Regulamento n.º 1107/70 estabelecia uma “autorrestrição” – de facto, o primeiro parágrafo do seu artigo 3.º, referia que os EM não podiam adotar medidas de coordenação no sector dos transportes ou impor obrigações de serviço público que exigissem compensação, fora dos casos estabelecidos e elencados no próprio Regulamento¹⁷. Ou seja, tal como já referimos o artigo 73.º TCE (atual artigo 93.º TFUE) não seria diretamente aplicável, sendo sempre necessário recorrer a disposições constantes dos citados atos de direito derivado.
18. Ora o supracitado Regulamento n.º 1370/2007 – que entrou em vigor no dia 9 de dezembro de 2009 – provocou uma **alteração do padrão comunitário aplicável**.
19. Analisaremos, de seguida, com maior detalhe, as principais alterações introduzidas por este Regulamento – também denominado Regulamento de Obrigações de Serviço Público, ou “Regulamento OSP” – em matéria de compensações diretamente relacionadas com a exploração de serviços de

¹³ Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de junho de 1969, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91, do Conselho, de 20 de junho de 1991.

¹⁴ Regulamento (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, de 7 de Junho de 1970, relativo aos auxílios concedidos no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 543/97, pelo Regulamento (CEE) n.º 2255/96, e ainda pelos Regulamentos (CEE) n.ºs 3578/92, 1658/82 e 1473/75.

¹⁵ Regulamento (CEE) n.º 1192/69, de 26 de junho sobre pagamento de compensações relacionadas com a normalização de contas das empresas ferroviárias.

¹⁶ Pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, Portugal optou por também integrar os transportes fluviais, opção reforçada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

¹⁷ Eram os seguintes os casos elencados no Regulamento 1107/70: ajudas para normalização de contas das empresas ferroviárias, fora dos casos estabelecidos pelo Regulamento 1192/69; compensação de custos externos relacionados com infraestruturas de transportes; ajuda para R&D em sistemas e tecnologias de transportes; medidas temporárias para compensar situações excecionais nos mercados de transporte (antes da liberalização desses sectores, tendo em conta, por exemplo, a sobre capacidade ou oferta excedentária); e ajuda para compensar OSP não cobertas pelo regime do Regulamento 1169/91, incluindo obrigações tarifárias.

transporte (o cerne do anterior Regulamento n.º 1191/69), não sem antes fazermos uma breve referência ao Regulamento n.º 1107/70 (também revogado).

20. No seu Considerando (37)¹⁸ o Regulamento OSP considera que o regime abrangido pelo Regulamento n.º 1107/70 estaria coberto pelo novo regime aprovado; por outro lado, o Regulamento n.º 1107/70 deveria ser considerado “obsoleto” por limitar a aplicação do artigo 73.º TCE (atual artigo 93.º TFUE) sem “fornecer uma base jurídica adequada para os atuais regimes de investimento, nomeadamente no que se refere ao investimento em infraestruturas de transporte em parceria entre os sectores público e privado”.
21. Assim, operou a revogação do Regulamento n.º 1107/70 para (i) permitir uma aplicação mais “generosa” do ex-artigo 73.º TCE (artigo 93.º TFUE), (ii) aplicação essa que deveria ser mais adaptada à evolução permanente do setor, sem prejuízo do regime do próprio Regulamento n.º 1370/2007, do Regulamento n.º 1192/69 e das Orientações relativas aos Auxílios Estatais para o investimento na ferrovia, incluindo investimento na infraestrutura¹⁹.

2.2 DO REGULAMENTO N.º 1191/69 AO REGULAMENTO OSP

22. O Regulamento n.º 1191/69 era aplicável às empresas de transporte que explorassem serviços no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável. Os EM podiam excluir do âmbito de aplicação do Regulamento as empresas cuja atividade se limitasse exclusivamente à exploração de serviços urbanos, suburbanos ou regionais, conforme definidos no Regulamento. O Regulamento definia OSP²⁰ (as obrigações²¹ que a empresa de transporte, se considerasse os seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou não teria assumido na mesma medida ou nas mesmas condições) e estabelecia a possibilidade de celebração de **contrato de fornecimento de serviços públicos entre autoridades competentes e operadores de transporte**.
23. O regime decorrente do Regulamento n.º 1191/69 foi interpretado pelo TJUE, no Ac. ALTMARK TRANS, da seguinte forma: as subvenções públicas que se destinam a permitir a **exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos e regionais não caem sob a alçada do artigo 87.º n.º 1 TCE**, na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir OSP.
24. Para efeitos de aplicação deste critério, é necessário a verificação dos **quatro requisitos** seguintes: (i) se a empresa beneficiária foi efetivamente encarregada do cumprimento de OSP e estas obrigações foram claramente definidas; (ii) se os

¹⁸ Cf. Considerando (37) do Regulamento 1370/2007.

¹⁹ Note-se que o n.º 2 do Artigo 9.º do Regulamento n.º 1370/2007 “represtinou” algumas disposições relacionadas com auxílios a empresas relacionadas com a manutenção de infraestruturas por si utilizadas, bem como referente a auxílios destinados a promover a investigação em matéria de sistemas e tecnologias de transporte mais económicos.

²⁰ Estabelecendo os procedimentos comuns para a respetiva compensação.

²¹ Obrigação de explorar, de transportar e obrigação tarifária.

parâmetros com base nos quais é calculada a compensação foram previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente; (iii) se a compensação não ultrapassa o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento da OSP, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações; (iv) quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento das OSP não for efetuada através de um processo de concurso público, se o nível da compensação necessária for determinado com base numa análise dos custos que uma *empresa média, bem gerida* e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as obrigações de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações.

25. Assim:

- O artigo 73.º do TCE (artigo 93.º do TFUE) não podia ser aplicado a subvenções públicas que compensam os custos adicionais suportados para a execução de OSP sem ter em conta o Regulamento n.º 1191/69;
- O AC. ALTMARK TRANS confirmava que as compensações aplicáveis aos transportes públicos estão abrangidas pelo Regulamento n.º 1191/69 e, caso os EM não apliquem as regras deste Regulamento, tais compensações poderão ser qualificadas como auxílios estatais e declaradas incompatíveis com o TCE.

2.3 O REGULAMENTO OSP – REGULAMENTO (CE) 1370/2007

26. A partir do dia 3 de dezembro de 2009, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1370/2007, todos os operadores do mercado do transporte público de passageiros ferroviário, rodoviário e fluvial, nacional e internacional) **sujeitos a OSP/com compensação financeira em razão da OSP e/ou com atribuição de direito exclusivo** estão sujeitos ao regime instituído (regime-regra que obriga, com exceções, à celebração de contrato de serviço público entre o operador e a competente autoridade de transportes, com base em procedimento concorrencial, *maxime* concurso).
27. Podemos salientar como grandes novidades deste Regulamento o facto de tornar obrigatória a **celebração de contratos de serviço público** (anteriormente configurava apenas uma possibilidade), bem como de estabelecer, no seu artigo 5.º, regras relativas ao **regime de adjudicação**, regulando ainda as situações excecionais em que se admite o **ajuste direto** (certas situações *in-house*, relacionadas com o conceito de “operador interno”, regras *de minimis*, tendo em conta a expressão financeira dos contratos/prestação anual em quilómetros de “serviço público”, ponderado com a dimensão das empresas operadoras, situações de emergência).

28. O período transitório estabelecido no Regulamento OSP - 10 anos a partir da respetiva entrada em vigor (período esse que termina no próximo dia 3.12.2019) - dirige-se aos EM que devem comunicar à Comissão quais as medidas adotadas tendo em conta a sua necessidade de conformação gradual e progressiva com o **regime de adjudicação** previsto no artigo 5.º Regulamento (regime de concorrência regulada, baseada em procedimentos pré-contratuais).
29. Existem, no entanto, algumas possibilidades previstas no Regulamento no que respeita a contratos já existentes antes da respetiva entrada em vigor e que podem ser mantidos (em alguns casos para além do período transitório).
30. Em síntese:

- Nos termos do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE “são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas e certas produções”;
- Existem, no entanto, exceções a este princípio: assim, determinadas medidas que constituam auxílios de Estado, podem ser lícitas (compatíveis com o mercado interno) se protegidas por **regulamento específico de isenção** ou se forem **autorizadas** pela Comissão.
- Existem ainda outras possibilidades de compatibilidade da medida (auxílio de Estado) em causa no caso das derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 3, als. a) e c) do TFUE, no artigo 106.º, n.º 2 do TFUE ou ainda nos termos do regime específico aplicável ao **setor dos transportes** (cfr. artigo 93.º do TFUE);
- O n.º 2 do artigo 106.º do TFUE estabelece que as empresas encarregadas da gestão de **serviços de interesse económico geral** (SIEG) ficam submetidas às regras gerais do Tratado, designadamente **regras de concorrência**, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento da sua missão;
- O artigo. 93.º do TFUE constitui *lex specialis* em relação ao n.º 2 do artigo 106.º do mesmo Tratado, estabelecendo as regras aplicáveis às compensações de OSP no **setor dos transportes**;
- As exceções previstas no *supracitado* artigo 93.º do TFUE (compatibilidade de auxílios com o Tratado que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao **reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público**) devem ser enquadradas por **atos de direito comunitário derivado** (*maxime* Regulamento (CE) n.º 1370/2007).
- No seu Acórdão ALTMARK TRANS, o TJCE decidiu que as **compensações de serviço público** não constituem vantagens económicas, na aceção do artigo 107.º do TFUE, sob reserva de preenchimento de quatro condições cumulativas; caso essas condições não sejam preenchidas e caso estejam reunidos os critérios gerais de aplicabilidade do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, as compensações de serviço público constituem auxílios estatais sujeitos às disposições dos artigos do Tratado em matéria de concorrência;
- Podem ser necessárias **compensações de serviço público** no setor do transporte público de passageiros, a fim de que as empresas encarregues de serviços públicos funcionem com base em princípios e condições que lhes permitam cumprir as suas missões. Na medida em que tenham carácter de auxílio estatal, tais compensações

podem, em determinadas condições, ser compatíveis com o Tratado, em aplicação do artigo 93.º do mesmo;

- Tais **compensações** devem, por um lado, ser atribuídas para assegurar a prestação de serviços que sejam efetivamente serviços de interesse geral, na aceção do Tratado (*cf.* artigo 14.º TFUE); por outro lado, a fim de evitar distorções de concorrência injustificadas, essas compensações não devem ultrapassar o necessário para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das OSP, tendo em conta as respetivas receitas, bem como um lucro razoável;
- Assim, as **compensações por OSP** atribuídas pelos EM (em conformidade com o regime do Regulamento OSP) podem ser isentas da notificação prévia prevista no n.º 3 do artigo 108.º do Tratado.
- Por **obrigação de serviço público** entende-se “a exigência definida ou determinada por uma autoridade competente com vista a assegurar serviços de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas” (Regulamento OSP).
- Em traços gerais, o Regulamento OSP estabelece os mecanismos para as intervenções das autoridades competentes mais suscetíveis de afetar a concorrência e o comércio entre os EM: **compensação de custos** e concessão de **direitos exclusivos** em contrapartida do cumprimento de **obrigações de serviço público**, exigindo-se, ainda, que as autoridades competentes que celebrem **contratos de serviço público** com os operadores que efetuem serviços públicos de transporte de passageiros.
- Mais uma vez, e na medida em que constituem **auxílios estatais**, na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento, são compatíveis com o mercado comum e exoneradas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

3. DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO, FERROVIÁRIO E FLUVIAL DE PASSAGEIROS (SERVIÇO PÚBLICO)

3.1. DOS ANTECEDENTES DA REFORMA INTRODUZIDA PELO RJSPTP, TENDO EM CONTA O CONTEXTO EUROPEU (REGULAMENTO (CE) N.º 1370/2007) E NACIONAL (DESCENTRALIZAÇÃO - NOVO REGIME DAS AUTARQUIAS LOCAIS, LEI N.º 75/2013)

31. A revisão do modelo de prestação do serviço público de transportes coletivo (serviço público de transportes) e a sua evolução para um modelo de contratualização, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e no resto do país, requereu a convocação dos elementos normativos existentes, a sua reformulação e articulação de modo a que, no respeito pelo acervo de direito europeu relevante, se dotasse o setor dos transportes de um quadro regulatório claro, contribuindo quer para uma promoção do transporte público como prioridade no campo governativo e de cidadania, quer para uma maior eficiência do mesmo nos planos jurídico, económico e operacional.

32. Em síntese, o **enquadramento legislativo anterior** levantava, antes das recentes reformas, dificuldades de utilização e de referência práticas em resultado do seguinte:
- Coexistência de diplomas elaborados em épocas temporais e em contextos políticos, económicos e sociais muito distintos, comportando lógicas de atuação e de intervenção, quer ao nível político, quer ao nível do mercado de transportes, muito diferentes e, em alguns casos, inconciliáveis;
 - Falta de regulamentação dos diplomas que constituem a base do sector dos transportes, como sucede com a Lei de Bases do Sistema dos Transportes Terrestres/LBSTT (Lei n.º 10/90, de 17 de março);
 - Necessidade de permanente articulação do direito interno com o “padrão” comunitário (europeu), o qual comporta, muitas vezes, a utilização de técnicas jurídicas e de conceitos que não apresentam idêntico conteúdo ou sentido na ótica do direito interno.
33. Aliás, a própria LBSTT já se mostra desadequada da atual realidade do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, sendo necessário um trabalho aprofundado de reavaliação, face à evolução legislativa nacional e europeia.
34. Nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis/RTA (finalmente revogado *pela Lei n.º 52/2015, que aprova o RJSPTP*), todos os “transportes coletivos em automóveis” eram considerados como serviço público, sendo explorado em regime de “concessão” (em bom rigor de “autorização administrativa”), através da competente autoridade de transportes (artigo 74.º do RTA), sendo a titularidade do serviço conferida, pelo diploma, *ope legis* ao Estado (Governo, representado pelo “Ministro dos Transportes e das Comunicações”), através da mera verificação de requisitos formais (artigos 99.º e 104.º do RTA).
35. As **concessões eram atribuídas diretamente aos interessados (operadores de transporte), a seu pedido (artigo 99.º RTA), suportando os referidos operadores o risco comercial** (necessário coadunar – o que nem sempre é possível – este regime RTA, com a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres/LBSTT, Lei n.º 10/90, de 17 de março – assim, *cf.* artigo 21.º da referida LBSTT). Na LBSTT (*cf.* artigo 2.º) é estabelecida a necessidade de promover uma “sã concorrência”. O n.º 3 do artigo 21.º da LBSTT consagrava, expressamente, a proibição da concessão de carreiras que perturbem a organização do mercado de transportes regulares, afetem a exploração das concessões pré-existentes e configurem concorrência desleal. As imposições pelas autoridades de transportes que implicassem alterações aos pressupostos de concessão de carreiras, podiam fundamentar o pagamento de uma compensação aos operadores (*cf.* artigo 97.º e 117.º do RTA, bem como artigo 2.º da LBSTT).
36. Por outro lado, reforçando o caráter **de exclusividade**, referia o RTA que só seriam outorgadas novas concessões aos atuais “cessionários” e a empresas que resultarem do seu agrupamento, salvo exigências de tráfego (artigo 88.º do RTA). O RTA estabelecia que a atribuição de novas concessões se encontrava

sujeita ao **direito de preferência** (*grandfathers' rights*) dos concessionários que operem na mesma região (*cf.* artigo 111.º do RTA). Por decisão da autoridade de transportes competente, as “carreiras” podiam ser outorgadas inicialmente em **regime provisório**, com a finalidade de verificar a existência de procura de transportes com aquelas características ou em razão de urgência/satisfação de necessidades de procura (artigo 74.º do RTA). Posteriormente podiam converter-se em “**concessões definitivas**” (artigo 95.º do RTA), atribuídos por períodos de 5 anos, automaticamente renováveis. As “**concessões**” eram baseadas em **alvará**, outorgado pela autoridade de transportes competente e não em “contratos”, pelo que os termos de referência se encontram estabelecidos no próprio RTA.

3.2. DIREITO EUROPEU E SEU “CRUZAMENTO” COM O DIREITO INTERNO

37. Como já foi referido, partir do dia 3 de Dezembro de 2009, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (“Regulamento” ou “Regulamento n.º 1370/2007”)²², todos os operadores do mercado de transportes público de passageiros) **sujeitos a OSP/com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo** passaram a estar abrangidos pelo novo regime instituído (regime de “concorrência regulada”²³, que obriga à celebração de contrato de serviço público entre o operador e a competente autoridade de transportes, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública).
38. O Regulamento torna **obrigatória a celebração de contratos de serviço público**, bem como (no seu artigo 5.º) o estabelecimento de regras relativas ao **regime de adjudicação**, regulando ainda as situações excecionais em que se admite o **ajuste direto** (certas situações *in-house*, relacionadas com o conceito de “operador interno”, regras de *minimis*, tendo em conta a expressão financeira dos contratos/prestação anual em quilómetros de “serviço público”, ponderado com a dimensão das empresas operadoras, situações de rutura de serviços e/ou de emergência).
39. A possibilidade de **ajuste direto como regra** no que se refere a contratos de serviço público no **transporte ferroviário pesado** passou a ser proibida com a alteração ao Regulamento n.º 1370/2007, operada em 2016 com as alterações introduzidas pelo denominado “**4.º Pacote Ferroviário**”²⁴. Ou seja, no caso dos **serviços de transporte ferroviário de passageiros** – cujo mercado passa a ser liberalizado, também a nível doméstico, nos termos dos normativos europeus – o

²² Alterado pelo **Regulamento (UE) 2016/2338** que altera o Regulamento (CE) 1370/2007 no que respeita à **Abertura do Mercado Nacional de Serviços de transporte ferroviário de passageiros**.

²³ De acordo com o Relatório UITP, “A Market in Motion”, by the “Organizing Authorities Committee of UITP” (2005), o termo “**regulated competition**” tem o seguinte significado técnico: “**regulated competition** refers to the awarding of an exclusive right to operate a route or a network of routes, to an operator or a consortium of operators, following a competitive process. Along with, or instead of the exclusive right, the Authority may also grant subsidies to the successful operator in compensation for the fulfillment of public service requirements”.

²⁴ O 4.º Pacote Ferroviário integra o Pilar Técnico e o Pilar Mercado. Este último integra a **Diretiva (UE) 2016/2370** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2012/34/UE no que respeita à **Abertura do Mercado Nacional de transporte ferroviário de passageiros e à Governação da infraestrutura ferroviária e Regulamento (UE) 2016/2338** que altera o Regulamento (CE) 1370/2007 no que respeita à **abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros**.

modelo de atribuição deixa de ser o ajuste direto, passando a aplicar-se o modelo de *concorrência regulada* (atribuição por procedimento de contratação pública), ainda que admitindo várias exceções.

40. No que respeita a **OSP**, e mais uma vez, e na medida em que constituem **auxílios estatais**, na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento (CE) 1370/2007, são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.
41. Importa chamar à colação o **regime específico da concorrência/concessão de subvenções públicas**, a saber: artigo 93.º do TFUE (e Regulamento (CE) n.º 1370/2007) e Artigos específicos relativos ao regime da concorrência (artigos 101.º e ss. em particular artigo 106.º (SIEG) e artigo 107.º todos do TFUE).
42. Não pode deixar de ser considerada a doutrina estabelecida pelo Acórdão ALTMARK TRANS do TJUE²⁵: **as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos e regionais (SIEG) não são consideradas Auxílios de Estado** na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir OSP.
43. Para efeitos de aplicação deste critério, é necessária a verificação dos **quatro requisitos seguintes acima referidos**.
44. O período transitório estabelecido no Regulamento n.º 1370/2007 - 10 anos a partir da respetiva entrada em vigor (3 de dezembro de 2009 – 3 de dezembro de 2019) - dirige-se aos EM que devem comunicar à Comissão quais as medidas adotadas tendo em conta a sua necessidade de conformação gradual e progressiva com o **regime de adjudicação previsto no n.º 3 do artigo 5.º Regulamento n.º 1370/2007** (regime de “concorrência regulada”, baseada em procedimentos de contratação pública).
45. Em termos genéricos, ainda em sede de enquadramento, e no que respeita aos **tipos/modelos de contrato** passíveis de serem utilizados em sede de contratação dos serviços de transporte público de passageiros existem, basicamente duas tipologias principais a considerar: (a) a **concessão de serviços públicos**; e (b) a prestação de serviços.
46. Estes modelos/tipos contratuais são subsumíveis ao conceito de **contrato de serviço público**, na aceção do Regulamento n.º 1370/2007. Estes contratos podem:

²⁵ **Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH** e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht) «Regulamento (CEE) n.º 1191/69 — Exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos e regionais — Subvenções públicas — Conceito de auxílio de Estado — Compensação representando a contrapartida de obrigações de serviço público».

- Assumir a natureza de **contratos de concessão de serviços**²⁶ (com transferência do risco para o operador, que se remunera através das tarifas cobradas aos utilizadores) ou de **contratos de prestação de serviços** (sem transferência de risco para o operador, que entrega as receitas das tarifas cobradas aos utilizadores à autoridade contratante). São ainda admissíveis **modelos mistos**.
- Prever a atribuição de direitos exclusivos e/ou pagamento de compensações pelo desempenho de obrigações de serviço público/OSP.
- Ser objeto de subconcessão ou subcontrato, desde que tal seja autorizado pela autoridade de transportes concedente e desde que tal operação seja, sujeita à concorrência (tendo em conta a legislação europeia).

Na literatura²⁷ associada às matérias de contratação/contratualização dos serviços de transporte público de passageiros (modelos de organização, modelos contratuais e modelos de negócio) é usual estabelecer distinções assacadas a outra terminologia.

Em tese, é possível distinguir (i) os contratos de “*management*”; e os “clássicos” (ii) contratos “*gross cost*” e (iii) contratos “*net cost*”.

Nos primeiros **contratos de management**, o risco “industrial”/de produção (ligado aos custos operacionais) e o risco “comercial” (receitas comerciais, resultantes da atividade) permanecem na esfera da autoridade contratante, que paga ao operador uma soma/remuneração (periódica, em regra anual), que pode incluir uma quantia fixa e uma quantia variável (tendo em conta os resultados da gestão). Estes contratos podem prever esquemas de incentivos e podem ser periodicamente atualizados enquanto vigorarem para prever/acomodar alguns elementos variáveis (custos do fator “trabalho”, mudanças na oferta).

Nos **contratos “gross cost”** o risco “industrial” /de produção (custos operacionais) é tomado pelo operador, enquanto que o risco “comercial” é da autoridade. O operador é remunerado por uma contribuição da autoridade (baseada nos custos). A remuneração do operador pode ser modulada de acordo com um esquema de penalidades e incentivos, o que permite, em certa medida, uma partilha do risco comercial entre o operador e a autoridade.

Nos **contratos “net cost”** os riscos (“industrial”/de produção e “comercial”) são assumidos pelo operador, que se remunera através das receitas da atividade (cobradas aos utilizadores/passageiros) e por uma compensação complementar (estabelecida pela autoridade) que pode ser ajustável (o que permite, em alguma medida, modelar o risco comercial).

Nestes contratos, também é possível estabelecer que o operador pague uma determinada quantia (renda ou “*franchise fee*”) à autoridade (caso em que não será remunerado pela autoridade²⁸ e assume a totalidade dos riscos).

Em suma, em termos muito genéricos (e não considerando as modelações mais finas) é possível (e apenas para efeitos de enquadramento) considerar que os **contratos de management / “gross**

²⁶ Para além do elemento “transferência de risco” (essencial na distinção da concessão de serviços públicos de uma prestação de serviços), podemos recordar que, no caso da concessão o que está em causa (objeto do contrato) é a gestão (de forma autónoma), por parte de um concessionário de um determinado serviço público. Diferentemente, o contrato de prestação de serviços não altera a responsabilidade pela gestão do serviço (que se mantém na esfera da administração). O prestador de serviços contratado apenas colabora na execução de determinadas condições de realização desse serviço. Como refere PEDRO GONÇALVES (*in A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, 1999), tendo em conta os níveis de colaboração dos privados na prossecução de tarefas administrativas, a concessão dá origem a uma relação de colaboração primária e a prestação de serviços a uma colaboração secundária.

²⁷ Cfr. Relatório UITP, “A Market in Motion”, by the “Organizing Authorities Committee of UITP” (2005).

²⁸ Com exceção de OSP definida/estabelecida.

cost” estão mais próximos de uma *prestação de serviços* e que os **contratos “net cost”** estão mais próximos do *modelo concessório*.

3.3. DA NECESSIDADE DE UM NOVO REGIME JURÍDICO

47. Tendo em conta o enquadramento jurídico *supra* descrito, bem como o desiderato assumido em vários documentos estratégicos de melhorar o funcionamento do setor e a gestão eficiente dos diferentes sistemas de transportes²⁹, tornou-se urgente o estabelecimento de uma estratégia de atuação.
48. Para a elaboração do novo **Modelo de Organização do Sistema de Transporte Público de Passageiros**, entendeu-se ser necessário clarificar, em primeiro lugar, o **enquadramento institucional do sistema de transporte público de passageiros**, com a promoção dos necessários ajustamentos legislativos para que os diversos “atores” (autoridades de transporte e operadores) pudessem atuar num referencial estável, que promovesse a evolução para o “padrão comunitário/europeu”, ao mesmo tempo que se acomodavam, num quadro de adaptação progressiva (necessariamente transitório), as situações de facto existentes.
49. Foi necessário (i) definir quais as “**regras do jogo**” aplicáveis a todos os atores do Ecosistema (tendo em conta o paradigma europeu e as regras de contratação pública); (ii) definir quais os modelos de contratos admissíveis; (iii) estabelecer de regras sobre Obrigações de Serviço Público (OSP), sua definição e respetiva compensação (remuneração/direitos exclusivos).
50. Foi ainda indispensável proceder ao enquadramento da atribuição de outros serviços de transporte de passageiros que, numa ótica de complementaridade e promoção da eficiência, possam conferir alguma flexibilidade ao Sistema, a saber (i) **serviços “Expresso” e “Longa Distância”**; (ii) serviços de “**Transporte Flexível**”; e (iii) **serviços de “Transporte Escolar”**.
51. Toda esta matéria, não pode deixar de ter em conta o regime estabelecido pela **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**, sobre a delegação/descentralização de competências para a administração local em matéria de transportes e sua concatenação com o estabelecido na LBSTT.
52. Mais em pormenor, em 1990, a LBSTT consagra o conceito de Região Metropolitana de Transportes e institui as Regiões Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto e as respetivas Comissões Metropolitanas e introduz o conceito de uma organização e gestão dos transportes, descentralizada, evidenciada pela consagração de **transportes regulares locais** como:
 - “*Um serviço público explorado por empresas transportadoras, mediante contrato de concessão ou de prestação de serviços celebrado com o respetivo município*”, definindo,

²⁹ Cfr. PETI 3+ Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas Horizonte 2014-2020.

- *“Transportes locais”* como *“os que visam a satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município ou de uma região metropolitana de transportes”*.
53. A este respeito, esclareça-se que já o **Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março**, que aprovava o regime da delimitação e da coordenação de atuações da administração central e local³⁰, estabelecia, **ser competência dos municípios a organização da rede de transportes coletivos urbanos e não urbanos que se desenvolvam exclusivamente na respetiva área territorial**. As sucessivas atualizações deste regime mantiveram, no essencial, esta disposição.
54. Em 1999, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, definiu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, conferindo **às autarquias a competência para o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nas redes de transportes regulares urbanos e redes de transportes regulares locais** que se desenvolvam exclusivamente na área do município.
55. Só em 2009/2010 são constituídas e entram em exercício de funções as **Autoridades Metropolitanas de Transportes**, mas a justificação de “falta de regulamentação” da LBSTT serviu de base à “não aplicação” das questões relativas aos Transportes Locais.
56. No entanto, durante décadas, as tarefas de planeamento e coordenação do sistema, continuaram, em grande parte, atomizadas e, na prática, da responsabilidade das empresas operadoras (no transporte rodoviário), exercidas marginalmente por uma administração central condicionada por um quadro legal obsoleto (RTA) que a limitava a autorizar os serviços propostos pelo operador, normalmente linha a linha (carreiras).
57. No entanto, a mudança promovida em 2015 foi um imperativo resultante:
- Do novo regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013 que consagra a atribuição plena de competências de Planeamento e Gestão do Sistema de transportes local e regional às Autarquias Locais;
 - Do Regulamento n.º 1370/2007 que consagra o regime de abertura à concorrência dos serviços de transportes públicos de passageiros.
58. Em suma, e comparando a situação do mercado nacional face aos outros Estados-Membro da UE, verificamos, de forma genérica, o seguinte:
- No que respeita **à Contratualização dos Serviços**: em Portugal, à exceção dos serviços de transportes urbanos, na generalidade do território vigoravam as “carreiras RTA”, sem atribuição por concurso público e sem existência de contratos de serviço público. No que respeita à generalidade dos países da UE vigora, há muito e de forma consolidada, o modelo de conformação dos serviços de transporte

³⁰ Entretanto revogado.

público de passageiros em contratos de serviço público, atribuídos por concurso público ou adjudicados a operadores internos;

- No que respeita à **Descentralização de Competências** em matéria de Transportes, apesar de sucessivas consagrações legais (Decreto-Lei n.º 77/84, LBSST de 1990, Lei n.º 159/99), a “regulamentação” das competências dos Municípios (Áreas Metropolitanas, CIM e Municípios) nessas áreas apenas ocorreu com o RJSPTP e com Lei n.º 75/2013.

59. A implementação do Regulamento n.º 1370/2007 em Portugal acarreta desafios superiores por abranger **simultaneamente** (i) a **contratualização** dos serviços; e a (ii) a instituição/**descentralização** de competências municipais e regionais.

3.4. DO ATUAL QUADRO – DA ATUAÇÃO DA AMT NO ÂMBITO DO RJSPTP

60. Como resulta do acima exposto, o enquadramento do serviço público de transporte de passageiros foi objeto de um processo de mudança profunda.

61. No “**pacote legislativo**” relacionado com esta reforma de fundo (**para além da criação da própria Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), como regulador económico independente e da atribuição de tarefas nas áreas da regulamentação técnica e licenciamento ao IMT, I.P.**), destaca-se a aprovação e entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho que aprova o RJSPTP – que adapta ao ordenamento jurídico nacional, o Regulamento n.º 1370/2007, que estabeleceu uma alteração fundamental de paradigma³¹ no modelo de atribuição e gestão dos serviços de transporte público de passageiros^{32 33}.

62. A AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que impõe a **contratualização de todos os serviços públicos de transporte de passageiros e compensações por obrigações de serviço público até dezembro de 2019**.

³¹ De facto, passamos de um modelo imposto por uma legislação que remonta a 1948, do século passado (RTA), nos termos do qual as decisões de organização dos serviços de transportes, que eram da responsabilidade/iniciativa dos operadores (nomeadamente operadores de capitais privados, que operavam ao abrigo de “licenças RTA”), passaram para as entidades públicas, as denominadas “autoridades de transportes” (nomeadamente, as autoridades de transportes de nível local). Em conjunto com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro³¹, que aprova o novo regime das autarquias locais e promove a descentralização de competências em matéria de transportes, o RJSPTP: (i) cria os mecanismos e poderes de planeamento, organização e atribuição de serviços de transporte por parte das autoridades de transporte; (ii) prevê a implementação faseada de concursos públicos para a atribuição de contratos de serviço público; (iii) regulamenta a exploração de serviços de transportes por parte de “operadores internos”³¹; (iv) estabelece as bases do novo regime do serviços de transporte público flexível³¹; e (v) estabelece níveis mínimos de serviço público a assegurar em todo o país.

³² http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2015/GuiaoRJSPTP_2016.01.05.pdf

³³ <https://qtat.pt/>

63. A AMT emitiu diversas orientações³⁴ às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, além de ter realizado ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos³⁵ sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos.
64. A AMT tem ainda acompanhado as matérias relativas às **regras gerais tarifárias** e publicou, recentemente, um relatório sobre **Compensações Financeiras no Transporte Público de Passageiros**³⁶ que efetua o controlo anual das compensações financeiras concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores por si regulados, entre os anos de 2009 e 2017.

³⁴ Procedeu-se à emissão das seguintes Pronúncias/Pareceres (entre outros): (I) **Pronúncia** sobre o **Período de transição** para os serviços de transporte público de passageiros por modo rodoviário, anteriormente titulados por “**Autorizações RTA**” (por solicitação do IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., 2016); (II) **Pronúncia** sobre o **Projeto de Decreto-Lei** que estabelece as regras específicas aplicáveis ao **Serviço de Transporte de Passageiros Flexível**, posteriormente materializado no **Decreto-Lei n.º 60/2016**, de 8 de setembro (por solicitação do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, 2016); (III) **Parecer**, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente e para a Área Metropolitana de Lisboa, sobre a **emissão de novas autorizações para a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros**, no âmbito da implementação do **RJSPTP** (2016); (IV) **Parecer**, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, para a Área Metropolitana de Lisboa e para a Transportes de Lisboa, sobre a **criação de títulos de transporte** e a necessidade de **regulamentação** do **RJSPTP**, em **matéria tarifária** (2016); (V) **Parecer**, para o Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, sobre o **Projeto** denominado de “**Lei-Quadro da Descentralização**”, onde é constituída a pretensão do Governo “**concretizar a descentralização de competências para os municípios na área do transporte regular de passageiros por via fluvial, marítima e em outras vias navegáveis**” (2017); (VI) **Parecer** sobre a criação do **Fundo de Serviço Público de Transportes de Passageiros**, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como de **propostas legislativas** para a **Lei das Finanças Locais (Taxas)**; e para o **Orçamento do Estado (Controlo de Compensações financeiras)** (2017); (VII) **Parecer** sobre **violação de exclusividade nos Transportes Urbanos de Viana do Castelo** (2017). Outras Ações Relevantes: (I) **Relatório** quanto à **implementação do RJSPTP**, no âmbito do qual se constatou algum **atraso na execução dos procedimentos** legalmente previstos, pelas respetivas **Autoridades de Transportes**, e foram emitidas diversas **recomendações** ao **Governo e Administração Local**, designadamente no contexto da **emissão de guiões** e de um **melhor financiamento e apoio** às **autarquias** (2017); (II) **Orientações** aos **stakeholders** sobre o **enquadramento legal e elementos** que estão subjacentes à **emissão do Parecer Prévio Vinculativo** pela **AMT**, com **recomendações de instrução do guião de preparação do procedimento de contratualização de serviços de transportes**, permitindo, concretamente, **antecipar eventuais questões** e **auxiliar as entidades públicas competentes na preparação dos procedimentos administrativos** (2017). Promoveram-se e participou-se em diversas **ações informativas** relativas aos **requisitos aplicáveis**, em especial no que se refere às **Autoridades de Transportes**, para discussão dos desafios associados à implementação do **RJSPTP e Regulamento (CE) n.º 1370/2007**, (III) Foram realizadas **reuniões e prestados esclarecimentos a mais de uma dezena de autoridades regionais/locais**, para **esclarecimento** do âmbito de atuação quanto à **emissão de Parecer Prévio Vinculativo**, sem prejuízo de **inúmeros esclarecimentos a Autoridades de Transportes locais**.

³⁵ Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. **Diversos Pareceres Prévios Vinculativos** sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos no contexto do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) – Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e cumprimento dos requisitos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, merecendo particular referência: (I) Aditamento ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (2016); (II) Concessão da exploração de transportes rodoviários de passageiros na Região Autónoma da Madeira, com exceção do Funchal (2017); (III) Subconcessão da Operação e Manutenção do Sistema Metro Ligeiro na Área Metropolitana do Porto (2017); (IV) Alteração ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (2017); (V) Concurso Público para a prestação de serviços do Sistema de Transportes Intraurbanos – Projeto TOMA, Caldas da Rainha (2017); (VI) Concurso Público para Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV (2017).

³⁶ https://www.amtautoridade.pt/media/1945/relatorio_compensacoesfinanceiras_servico_publico_transporte_passageiros_regular.pdf

65. A informação presente no relatório foi recolhida junto de entidades da Administração Pública central, relativamente aos modos de transporte ferroviário, rodoviário e fluvial, bem como junto dos operadores de transporte público de passageiros, nos modos rodoviário e fluvial, no que se refere aos pagamentos efetuados para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.
66. Da análise efetuada, concluiu-se ser necessário **definir procedimentos claros e sistemáticos de troca de informação** entre as diversas entidades públicas competentes e clarificar conceitos legais.
67. Neste último ponto, é importante sublinhar que a **clarificação dos conceitos legais** servirá para tornar o controlo de compensações concedidas às entidades mais eficaz, rigoroso e integrado, alinhando-o com o enquadramento específico do RJSPTP, e do Regulamento n.º 1370/2007, Na verdade, o atual enquadramento jurídico nacional tem diversas **exclusões** de análise, não abrangendo todo o universo relevante para o efeito pretendido, ainda que possa satisfazer as competências específicas de algumas entidades setoriais.
68. Após uma detalhada análise – não obstante as limitações que foram inerentes à recolha de informação, tal como já foi referido – relevam-se as seguintes conclusões:
- A Administração Pública central e a Administração Pública local, nos 9 anos em análise, investiram cerca de 2 mil milhões de euros para financiar o serviço público de transporte regular de passageiros;
 - O montante das indemnizações compensatórias (na generalidade, para subsidiar a exploração do serviço público de transporte) ascendeu a cerca de 9,7 milhões de euros, em 2017, o que representa uma redução de 94% face a 2009 (172 milhões de euros);
69. O montante das compensações tarifárias (na generalidade, pela atribuição de descontos/bonificações em tarifas) foi cerca de 34 milhões de euros em 2017, cerca de 51% superior ao montante de 2009 (22 milhões de euros).
70. Ao nível da administração local, o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular representou uma despesa de cerca de 806 milhões de euros em transporte de passageiros entre 2009 e 2017, o que corresponde a uma média anual de cerca de 90 milhões de euros. Dos 806 milhões de euros, 564 milhões de euros (70%) constituem despesa com o transporte escolar, na sua grande maioria financiada pelos municípios que despendem, em média cerca de 237 mil euros por ano e por município.
71. A AMT, não obstante as insuficiências legais, assume, naquele relatório, a necessidade do **reforço da sua articulação com as entidades públicas** competentes, mas também com os agentes económicos do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, no sentido de promover a obtenção de informação estatística adequada e rigorosa, necessária à aferição da conformidade da



atribuição de compensações de acordo com os ditames jurisprudenciais e legais, nacionais e europeus.

72. Também a emissão de **novas regras gerais tarifárias** por parte do Governo – *cfr. Portaria n.º 298/2018, de 19 de dezembro*, que regulamenta o RJSPTP e precede à revogação final do **Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro** foi objeto de análise e parecer da AMT – conforme detalhado na secção seguinte.

3.5. REGRAS GERAIS TARIFÁRIAS EM PORTUGAL

73. A Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova LBSTT, 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 pugnar 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.
74. Segundo refere o mesmo diploma, 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.
75. 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.**³⁷
76. Estabelece aquele diploma, 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.”*
77. Acrescenta 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

³⁷ Também a Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro, alterada pela Portaria n.º 102/2003, de 27 de janeiro e a Portaria n.º 798/94, de 7 de setembro, emitidas ao abrigo daquele diploma estabelecem regras relativas não só a títulos combinados mas também títulos próprios das empresas.

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”**

78. A Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro, alterada pela Portaria n.º 102/2003, de 27 de janeiro, era outra parte da regulamentação tarifária em vigor e estabelece a obrigatoriedade para as empresas de transporte público coletivo de passageiros emitirem ou comercializarem **títulos de transporte próprios**, além dos títulos de transporte combinados.³⁸
79. No entanto, ainda que o RJSPTP tivesse procedido à revogação do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, a mesma ficou condicionada à aprovação de diploma legal ou regulamentar equivalente.
80. Aliás, **a ratio que esteve na base na publicação do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, é bem diversa da atual**, pois partia de um objetivo de liberalização da criação de títulos de transporte e fixação das respetivas tarifas, em que o Estado intervinha, pelo Governo ou através da ex-Direção-Geral dos Transportes Terrestres³⁹, na **monitorização** do sistema ou na fixação, de forma discricionária e com base em critérios mínimos, de limites mínimos, médios e máximos para a atualização tarifária de determinadas categorias de serviços de transportes, estando a efetiva fiscalização e sancionamento relegados para aplicação de sanções a posteriori da alteração de preços.
81. Haverá também 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, **consagra diversas disposições de âmbito tarifário**. A saber, o artigo 20.º: Os preços do transporte são calculados pelo operador, **tendo em conta as características do serviço e a origem e o destino do transporte, nos termos da regulamentação específica relativa à criação e disponibilização de títulos de transporte**, sem prejuízo das regras tarifárias previstas em contratos de serviço público de transporte.
82. 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**, também consagra diversas **disposições de âmbito tarifário**. A saber, o que se refere às regras e critério para fixação de preços fixados no artigo 18.º, que referem a necessidade ter em conta os custos e distância do serviço de transportes, bem como a sua qualidade e segurança, no que se refere a **serviços de transporte urbano e suburbano o diploma remete para legislação ou regulamentação**

³⁸ 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”*.

³⁹ Hoje, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

específica em vigor ou regras contratuais ou de serviço público específicas, designadamente quanto a regras de atualização tarifária;

83. No que se refere ao **Passo Social +**, cujo regime se encontra estabelecido na Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro, estabelece-se que os passageiros podem beneficiar de bonificações/descontos de 25% a 50% sobre o preço de venda de um título de transporte, se forem beneficiários do complemento Solidário para Idosos, rendimento Social de Inserção, se forem reformados e pensionistas cujo valor mensal do total de reformas, pensões e complementos de pensão auferidos seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), se forem beneficiários de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego com montante mensal igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do IAS ou se integrarem agregados familiares cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do IAS.⁴⁰
84. No que se refere aos **Passes 4-18⁴¹ e Sub-23⁴²**, o respetivo regime estabelecia:
- Passe 4-18 (crianças e jovens, dos 4 aos 18 anos, inclusive, que não frequentem o ensino superior, não se encontrem abrangidos pelo transporte escolar): 60% para os estudantes beneficiários do Escalão “A” da Ação Social Escolar; 25% para os estudantes beneficiários do Escalão “B” da Ação Social Escolar; 25% para estudantes inseridos em agregados cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do IAS;
 - Passe Sub23 (estudantes do ensino superior, público ou privado, com idade até aos 23 anos): 60% para os estudantes beneficiários da Ação Social Direta no Ensino Superior e 25% para estudantes inseridos em agregados cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do IAS.
85. Posteriormente, pela Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro foi previsto o alargamento do seu âmbito subjetivo, a todos os estudantes, **independentemente de rendimentos, implicando que qualquer título de transporte poderá passar a ter estes descontos**, uma vez que o 4-18 e o Sub23 são, na verdade, bonificações indexadas a todos os títulos de transporte existentes, sejam títulos próprios, combinados ou intermodais.
86. Os **passes sociais intermodais da Área Metropolitana de Lisboa consubstanciaram um caso à parte na política tarifária**, tendo sido disciplinados, sucessivamente, nas Portaria n.º 783-A/75, de 30 de dezembro;

⁴⁰ Contudo, e até à data, tal bonificação abrange apenas os títulos de transporte intermodais das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Ainda que se desconheça o futuro enquadramento legal e regulamentar desta bonificação social (incluindo os respetivos critérios e requisitos de adesão), o alargamento do seu âmbito geográfico, implicará potencialmente que todos os passageiros com títulos de transporte próprios, combinados e intermodais, possam passar a beneficiar destes descontos. As Leis do Orçamento do Estado para 2017 e 2018 estabeleceram o seu alargamento a todo o país, mas ainda sem concretização.

⁴¹ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro e Portaria n.º 138/2009, de 3 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 982-A/2009, de 2 de setembro, pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro.

⁴² Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto e Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro, alterada pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro.

Portaria n.º 779/76, de 31 de dezembro, Portaria n.º 229-A/77, de 30 de abril, Portaria n.º 736/77, 30 de novembro, Portaria n.º 306/80, de 29 de maio, Portaria 719/88, de 28 de outubro, Portaria n.º 235/86, de 22 de maio. Portaria n.º 1 112-B/81, de 30 de dezembro, Portaria n.º 1 120/80, de 31 de dezembro, Despacho SETI 164/88, de 11 de julho.

87. Com a revogação das mesmas e com desregulamentação criada pelo Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de março, em que foi dada total liberdade de criação de passes combinados (que se destinavam a substituir os passes intermodais) sendo que os seus termos de disponibilização eram fixados por acordos entre as empresas.
88. Ainda assim as regras **passes intermodais de Lisboa, porque financiados pelo orçamento de Estado**, estiveram sempre dependentes de instruções do Governo. Com a publicação da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, os passes intermodais de Lisboa afastaram-se, definitivamente, da desregulamentação operada pelo Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro e aproximaram-se do modelo preconizado pelo RJSPTP.
89. Refere o Preâmbulo da **Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho**, que 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 AML.
90. Tal portaria foi precedida, desde 2006, de acordos entre o Estado e os operadores suburbanos de transporte coletivo rodoviário de passageiros da AML, mediante o qual estes se **obrigaram a manter a disponibilização dos passes intermodais** Navegante urbano e rede, L1, L12, L123, L123SX, L123MA, 12, 23 e 123, obrigando-se o Estado, em **contrapartida, ao pagamento de compensações financeiras** pelo cumprimento daquela obrigação de serviço público, calculadas de acordo com as previsões do direito da União Europeia aplicáveis à época.
91. Sem prejuízo da celebração de contratos de serviço público, de âmbito geral ou específicos para obrigações tarifárias, refere a portaria que importava **estabelecer regras claras quanto à obrigação de serviço público de disponibilização de títulos de transporte intermodais** por parte dos operadores de transporte coletivo de passageiros da AML.
92. Refere também a Portaria que foram ainda tidas em conta as recomendações do Tribunal de Contas, emitidas no âmbito de diversos relatórios de auditoria, sobre a necessidade de simplificação do sistema tarifário na AML, de revisão e de **atualização sistemática dos critérios de distribuição das receitas** entre operadores de transportes relativas aos passes intermodais e a **utilização plena das potencialidades que, para esse efeito, apresenta a tecnologia da bilhética** sem contacto.
93. O artigo 5.º daquela portaria estabelece que as **regras de cálculo de compensações financeiras e de repartição de receitas** entre operadores são fixadas por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes e que o cálculo das compensações financeiras e a repartição de receitas entre operadores são efetuados **com base nos dados obtidos a partir do sistema de bilhética sem contacto**.

94. O artigo 6.º estabelece que a disponibilização ao público de passes intermodais é da responsabilidade dos operadores, e que os mesmos devem fornecer por via eletrónica, os dados das vendas e das validações efetuadas pelos passageiros no sistema de bilhética e **toda a informação pertinente para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso da repartição das receitas tarifárias e das compensações financeiras**, sendo que os procedimentos e prazos de transmissão dos dados de vendas e de bilhética por parte dos operadores são acordados através de protocolos.
95. Também são previstas obrigações dos operadores as previstas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, designadamente, **cumprir o serviço de interesse geral que fundamenta a atribuição das compensações financeiras**, nos termos da respetiva autorização, concessão e/ou contrato.
96. Por seu turno, o artigo 8.º estabelece que a compensação financeira a atribuir aos operadores é calculada tendo em conta a **diferença entre a tarifa comercial**, considerando-se como tal a tarifa praticada na assinatura de linha de referência correspondente a cada título intermodal, **e a tarifa imposta** no âmbito do sistema de passes intermodais, e que a repartição de receitas e apuramento dos montantes de compensações a atribuir têm por base o número de passageiros efetivamente transportado por cada operador, bem como as extensões quilométricas, obtidos a partir do sistema de bilhética sem contacto.
97. Segundo o artigo 10.º, **o não cumprimento das obrigações de serviço público**, que justificam a prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros abrangidos pelo zonamento tarifário dos passes intermodais e decorrentes da presente portaria, por parte de qualquer dos operadores, dá lugar à suspensão do pagamento das compensações financeiras que se mantém enquanto durar o incumprimento.
98. Posteriormente, foram emitidos diversos despachos⁴³, que se destinaram a especificar os termos da referida portaria, no que se refere, sobretudo, ao **método de cálculo de compensações e procedimentos administrativos de transmissão de informação**, sendo que neste caso como nos já mencionados de aplicação de regras gerais nacionais, o pagamento de compensações foi enquadrado em resoluções do Conselho de Ministros (procedimentos de cabimentação e autorização de despesa pela entidade competente).
99. 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

⁴³ Despacho n.º 10076 -C/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 146, de 31 de julho de 2013; Despacho n.º 10560-A/2014, publicado no Diário da República, 2.ª série n.º 155, de 13 de agosto de 2014; Despacho n.º 8946-A/2015, publicado no Diário da República, 2.ª série n.º 155, de 11 de agosto de 2015; Despacho n.º 15146-A/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série n.º 239, de 15 de dezembro de 2016.

n.º 02/AMT/2017, de 02 de fevereiro de 2017⁴⁴ ⁴⁵, que apontava diversas perplexidades quanto à aplicação das regras gerais de âmbito tarifário em vigor.

100. 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**”*.
101. Foi referido que à data não tinha sido emitida regulamentação 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 janeiro⁴⁶, 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 a principal habilitação legal, desde 1993, para proceder às atualizações tarifárias ordinárias e extraordinárias.
102. Ora RJSPTP, estabelece, no seu artigo 3.º e 4.º estabelece que *“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***.
103. Segundo o consignado no artigo 5.º, o Estado, representado pelo membro do Governo responsável pela área dos transportes, é também autoridade de

⁴⁴ 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/>

⁴⁵ 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/>

⁴⁶ 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.

transportes podendo 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)⁴⁷, 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.

104. 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 **regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais** ao abrigo daquelas regras gerais.
105. Foi assim **Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro** que refere no seu 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 legais⁴⁸.”*
106. 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, bem como da***

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Está subjacente ao RJSPTP, como ao Regulamento 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.



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

107. O respetivo 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.
108. Esta disposição não se limita a transcrever as competências das autoridades de transportes previstas no RJSPTP 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, e não em atos informais ad hoc**, o que contribui para a transparência, publicidade e clareza das decisões das entidades competente.
109. 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.
110. A emissão de uma **portaria por parte do Governo** com o estabelecimento de regras gerais de âmbito tarifário tem de 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”**.⁴⁹
111. 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 a possibilidade de ser 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 caráter programático, mas é positiva a identificação de formatos alternativos, que

⁴⁹ 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”.



podem **aumentar a atratividade do sistema** e oferecer possibilidades mais adequadas às necessidades da população (caso sejam implementadas).

112. Por outro lado, o artigo 5.º estabelece **variáveis/princípios gerais que podem ser tidos 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 concorrencia, 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.”*

113. Considera-se que esta norma estabelece 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

Regulamento⁵⁰ ⁵¹ designadamente, a promoção do bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável⁵², que é o foco central de atuação da AMT.⁵³

114. 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 coloca-lo em desvantagem** perante outros, em igualdade de circunstâncias. De qualquer modo, estabelece-se a **intervenção da AMT, que poderá intervir a posterior na reposição da legalidade**, caso tal se verifique.
115. 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”***, salvaguardando a existência de instrumentos regulamentares ou contratuais (de serviço público) aprovados por autoridades de transportes, para determinado território ou serviços de transportes. 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 verifiquem viáveis”***

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

⁵² 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).

⁵³ 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>

116. 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.”
117. Considera-se 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.
118. 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 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.**”.
119. Tal exigência reforçada de deveres de informação é relevante, uma vez que a complexidade e dinâmica de uma 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 e uma 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.⁵⁴

⁵⁴ 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.

120. 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 legalidade, transparência e objetividade exigíveis**.
121. 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.
122. Sublinhamos igualmente o 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, regulamentação⁵⁵, fiscalização e sancionatórias da AMT, assegurando também a garantia do cumprimento dos princípios de legalidade, transparência e objetividade exigíveis**, prevendo-se expressamente que as autoridades de transportes **comunicam à AMT os instrumentos que disciplinem regras de âmbito tarifário**.
123. Desta forma, julga-se reforçar a transmissão e informação entre as diversas entidades competentes, potenciando uma mais eficiente monitorização do sistema, a supervisão e fiscalização de inconformidade, a eficaz articulação de entidades públicas e uma melhor defesa do cumprimento das normas legais e dos interesses dos consumidores.
124. O artigo 13.º estabelece que as **infrações ao disposto na presente portaria são puníveis nos termos do disposto 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**

⁵⁵ 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.”*

das obrigações previstas na portaria regulamentadora do RJSPTP constituem infração punível como contraordenação.

125. Recentemente, com a publicação da LOE 2019⁵⁶, o Estado veio colocar à disposição das autoridades de transportes do país, por via das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, **financiamento**⁵⁷ para concretização da redução das tarifas dos transportes públicos, através do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), sendo que tal financiamento implica uma **comparticipação por parte daquelas autoridades e faz depender destas a definição e implementação das ações de redução tarifária** nos termos do RJSPTP, incluindo as formas de articulação com outras autoridades de transportes.
126. O PART integra-se no **objetivo nacional de combater as externalidades negativas associadas à mobilidade**, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, sendo expresso no despacho que implementa este programa que *“o Governo assumiu em 2016, na COP 22 em Marraquexe, o objetivo de atingir a **neutralidade carbónica** até ao final da primeira metade deste século como sinal do seu compromisso e empenho no cumprimento do Acordo de Paris. Este compromisso implica uma alteração dos padrões de mobilidade da população com vista à redução de emissões nos transportes, sector que em Portugal contribui com 24 % do valor total de emissões de Gases com Efeito de Estufa”*.
127. Efetivamente, 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 referir-se a um agrupamento de autoridade.
128. 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*

⁵⁶ Cfr. n.º 6 do artigo 234.º da LOE.

⁵⁷ Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável” mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

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.

129. Nos termos do artigo 3.º da **Portaria n.º 298/2018, de 13 de novembro**, que regulamenta o RJSPTP, também é estabelecido que compete às autoridades de transportes 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 as referentes à 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.
130. Ou seja, o PART não é em si uma regra geral tarifária, tendo sido emitida pelo Estado, não na qualidade de autoridade de transportes, mas na qualidade de “Estado-regulamentador”, definindo regras gerais que conformam políticas públicas e disponibilizando financiamento para garantir o seu arranque e funcionamento. A mesma norma esclarece que a fixação dos tarifários, incorporando o financiamento referido, é da competência das autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal, onde se inclui o Estado. Portanto, considera-se que **a atuação do Estado (como autoridade de transportes e como Estado-regulamentador, que disponibiliza fundos para financiar medidas de política pública por si definidas), deverá ser adequadamente enquadrada.**
131. O PART, enquadrando-se em **objetivo nacionais estratégicos – a descarbonização (neutralidade carbónica) e a promoção da equidade social - assume um carácter claramente disruptivo**, potenciando objetivos de **política tarifária social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, e de mobilidade, intermodalidade e integração tarifária e maior acesso à rede de transportes.**
132. O Programa apresenta potencialidade de promover alterações significativas nos padrões de mobilidade da população das diversas regiões envolvidas, **combatendo as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.**
133. Esta mudança estrutural (disruptiva) de elementos estruturais do sistema tarifário implica relevante impactos no **esforço financeiro público** (compensação de OSP tarifária aos operadores de transporte público, com impacto nos passageiros), pelo que se considera que deve existir uma cuidadosa ponderação dos seus efeitos, tendo em conta a sua **vigência temporal, sustentabilidade e compliance com os normativos aplicáveis**, não apenas ao “mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros” (universo coberto pelo Regulamento (CE) 1370/2007, na sua redação atual e RJSPTP), como, também, aos normativos aplicáveis em sede de **Auxílios de Estado** e sua especialidade no que respeita ao mesmo mercado e sem prejuízo do cumprimento de todas as normas legais inerentes a procedimentos de **contratação pública** conduzidos por entidades públicas e



inerente despesa, incluindo as **regras sobre realização de despesa, quando aplicáveis.**

3.6. COMPENSAÇÃO DE UMA OBRIGAÇÃO TARIFÁRIA (OSP)

REGRAS GERAIS – PONTO DE ORDEM:

Com a entrada em vigor do RJSPTP (**Lei n.º 52/2015**) e com a adoção de novas regras gerais tarifárias (**Portaria n.º 298/2018**), foi estabelecido um novo referencial de atuação para as autoridades de transportes e operadores, tendo em conta o regime de *concorrência regulada* estabelecido pelo Regulamento (CE) 1370/2007.

Assiste-se a um movimento de mudança de paradigma – passagem do cenário das autorizações administrativas do RTA, convoladas em “autorizações provisórias” pelo RJSPTP e preparação / implementação do regime da contratualização do serviço público de transporte de passageiros, em modo concorrencial.

No que respeita a regras gerais (nomeadamente **regras tarifárias**), há que ter em conta o que nos ensina o Regulamento (CE) 1370/2007 e a Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o mesmo.

Assim, há que olhar com mais atenção para o artigo 3.º do referido Regulamento, o qual versa sobre “**regras gerais**” - *cfr. Artigo 3.º, n.ºs 2 e 3. Estabelecimento de regras gerais no quadro e fora do quadro de contratos de serviço público. Âmbito das regras gerais.*

O considerando 17 do Regulamento precisa que «*as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado*» e que «*para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços*».

Os Estados-Membros e/ou as autoridades competentes podem organizar o transporte público por meio de **regras gerais**, como leis, decretos ou medidas regulamentares. Todavia, sempre que essas regras gerais envolvam **compensações** ou **direitos exclusivos**, existe a obrigação adicional de celebrar um **contrato de serviço público**, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007.

No entanto, esta **obrigação não existe quando as regras gerais estabelecem tarifas máximas para o conjunto dos passageiros** ou **para determinadas categorias de passageiros, nos termos do artigo 3.º, n.º 2.**

Neste caso, **não há obrigação de celebrar um contrato de serviço público e o mecanismo de compensação pode ser definido numa base não discriminatória, de aplicação geral.**

A autoridade competente pode decidir introduzir regras gerais que estabeleçam normas sociais ou de qualidade em conformidade com a legislação nacional. Se as regras gerais preverem compensações, ou se a autoridade competente considerar que a sua aplicação requer compensação, terá de ser celebrado um contrato (ou contratos) de serviço público que

defina as obrigações e os parâmetros da compensação do efeito financeiro líquido destas, em conformidade com os artigos 4.º e 6.º e com o anexo do regulamento (CE) n.º 1370/2007.

O artigo 3.º, n.º 3 estabelece uma especificidade relativa a determinadas regras gerais de âmbito tarifário. Assim, o referido normativo autoriza os Estados-Membros a excluírem do âmbito de aplicação do regulamento as regras gerais aplicáveis à compensação financeira pelas obrigações de serviço público e que fixem tarifas máximas para o transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida. Se um Estado-Membro decidir fazê-lo, as autoridades nacionais devem avaliar as disposições de compensação à luz das regras do Tratado, em especial as relativas aos auxílios estatais. Se constituírem auxílio estatal, as regras gerais devem ser notificadas à Comissão, em conformidade com o artigo 108.º do TFUE

134. No que se refere a **compensações** propriamente ditas, do Regulamento n.º 1370/2007, do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto e do RJPTP resulta que:

- **Obrigação de serviço público:** a imposição definida ou determinada, (in)diretamente, a entidades públicas ou privadas, com vista a assegurar determinado serviço público de transportes ou gestão de infraestrutura de transportes, que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas, quaisquer que sejam a modalidade ou designação utilizadas;
- **Compensação por obrigação de serviço público ou prestação de serviços de interesse económico geral:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período. Estas compensações podem assumir a forma de:
 - i. **Indemnização compensatória:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos de exploração resultantes da prestação de serviços de transporte ou gestão de infraestruturas de transporte considerados de interesse geral, de acordo com obrigações contratuais específicas, no âmbito de contrato de serviço público específico, seja de concessão, seja de prestação de serviços.
 - ii. **Compensação tarifária:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros no âmbito de contrato de serviço público, prestação de serviço de interesse económico geral ou de regras gerais de âmbito tarifário. Veja-se o caso da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, que impôs os passes intermodais na região de Lisboa, a Portaria do Passe



Social +⁵⁸ ou os decretos-lei que criaram os Passes 4.18⁵⁹ e Sub23⁶⁰.

135. Ora, na generalidade, as **compensações tarifárias** são calculadas com base em regras de âmbito geral, que se aplicam da mesma forma a todas as entidades públicas e a todos os operadores que disponibilizam os títulos e tarifas de transporte que são compensados por essa via, designadamente quando estão em causa bonificações tarifárias.
136. Ao contrário, as **indemnizações compensatórias** são, por definição, calculadas para cada operador individualmente, considerando a obrigação de serviço público em causa e a estrutura de custos e receitas específica daquele operador e do serviço de transportes específico por ele explorado. Se este disponibilizar títulos relativos aos quais sejam fixadas tarifas máximas, as compensações tarifárias devem ser tidas em conta no cálculo da sua receita, como aliás decorre do Regulamento n.º 1370/2007.
137. Por outro lado, segundo o artigo 11.º Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, as **subvenções públicas** que não revistam a natureza de indemnização compensatória são concedidas nos termos e pelas entidades definidas na norma, legal ou regulamentar, que preveja a subvenção, podendo revestir a forma de ato ou contrato administrativo
138. Segundo as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação do Regulamento n.º 1370/2007, as **regras gerais são medidas aplicáveis “sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo numa determinada zona geográfica da responsabilidade de uma autoridade competente”**. As regras gerais “são, por conseguinte, medidas estabelecidas para um ou vários tipos de serviço público de transporte rodoviário ou ferroviário, impostas unilateralmente, de forma não discriminatória, por autoridades públicas aos operadores de serviços públicos ou incluídas em contratos celebrados por autoridades competentes com operadores de serviços públicos.” O Regulamento permite a aplicação a transportes fluviais, sendo que o Estado Português tomou essa opção através da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
139. Nos termos do Regulamento n.º 1370/2007 (*cf.* n.º 2 do artigo 3.º), os Estados-Membros e/ou as autoridades competentes podem organizar o transporte público por meio de **regras gerais**, como leis, decretos ou medidas regulamentares. Todavia, sempre que essas regras gerais envolvam **compensações** ou **direitos exclusivos**, existe a **obrigação adicional** de celebrar um **contrato de serviço público**, em conformidade com o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento n.º 1370/2007.
140. No entanto, nos termos do mesmo n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento n.º 1370/2007, esta **obrigação não existe quando as regras gerais estabelecem tarifas máximas para o conjunto dos passageiros ou para determinadas**

⁵⁸ Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro, alterada pela Portaria n.º 36/2012, de 8 de fevereiro.

⁵⁹ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro e Portaria n.º 138/2009, de 3 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 982-A/2009, de 2 de setembro, pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro.

⁶⁰ Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto e Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro, alterada pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, Portaria n.º 261/2017, de 1 de setembro e pela Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro.

categorias de passageiros, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º. Neste caso, não há obrigação de celebrar um contrato de serviço público e o mecanismo de compensação pode ser definido numa base não discriminatória, de aplicação geral.

141. Acrescenta ainda que o n.º 3 do artigo 3.º, autoriza as entidades competentes dos Estados-Membros a *“excluírem do âmbito de aplicação do regulamento as regras gerais aplicáveis à compensação financeira pelas obrigações de serviço público e que fixem tarifas máximas para o **transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida**. Se um Estado-Membro decidir fazê-lo, as autoridades nacionais devem avaliar as disposições de compensação à luz das regras do Tratado, em especial as relativas aos auxílios estatais”*.
142. Se constituírem **auxílio estatal**, as regras gerais devem ser notificadas à Comissão, em conformidade com o artigo 108.º do TFUE, sendo que o artigo 25.º do RJSPTP refere expressamente que *“são proibidas quaisquer outras compensações, auxílios ou ajudas de entidades públicas a operadores de serviço público que não se enquadrem nos termos constantes do presente RJSPTP ou da legislação aplicável, designadamente o Regulamento e a legislação em matéria de concorrência”*.
143. Importa referir que a União Europeia impôs regras específicas para as indemnizações compensatórias, *i.e.*, para apoios que visam compensar as empresas pelos custos de exploração decorrentes da prestação de serviços de interesse económico geral. A necessidade destas regras específicas prende-se com a importância de **garantir que estes apoios são compatíveis com o mercado interno e que não são prejudiciais à concorrência**. Enquanto regulador económico do *Ecossistema da Mobilidade e Transportes*, compete à AMT, em estreita articulação com a Autoridade da Concorrência, zelar pela promoção e defesa da concorrência no setor, através, entre outros, da aplicação das normas europeias e do controlo das indemnizações compensatórias.
144. Assim, o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE estabelece que *“as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afetado de maneira que contrarie os interesses da União.”*. Por outro lado, o artigo 93.º do mesmo Tratado determina que *“São compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público.”*
145. A Comissão Europeia, na sua comunicação⁶¹ de orientação para a interpretação do Regulamento n.º 1370/2007 elucida que *“Contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE.*

⁶¹ Comunicação da Comissão 2014/C 92/01 “Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”.

(...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário⁶² de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.*”.

146. A Comissão Europeia acrescenta ainda que “A *presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark.*”
147. Da legislação vigente, bem como da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark resulta assim, **que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de OSP, que compensem os custos ocasionados pelo cumprimento dessas mesmas obrigações e que cumpram os quatro critérios acima listados, não configuram um auxílio estatal.**
148. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, **os critérios enunciados** para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas **se consideram cumpridos**, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, **se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço** que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento n.º 1370/2007 (ao qual, aliás, se recomenda que seja feita referencia expressa ao seu cumprimento).⁶³
149. Considerando o enquadramento *supra* referido – Regulamento n.º 1370/2007, RJSPTP e Portaria 298/2018 - existe *compliance* legal na **possibilidade de emissão de regras gerais sobre OSP⁶⁴ (na vertente tarifária)**, por parte da

⁶² O Regulamento permite que os Estados-Membros possam optar pela aplicação do mesmo ao transporte fluvial de passageiros. Portugal tomou essa opção, expressa na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

⁶³ Ver ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁶⁴ No mesmo sentido “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT disponível em <http://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>: - A Definição da Competência Territorial e a

autoridade de transportes competentes, que se aplicam a todos os operadores e a outras entidades relevantes, estabelecendo **procedimentos administrativos de forma equitativa** para todos, por imperativos de um bom ambiente concorrencial e por razões de **transparência, legalidade e rigor** na atribuição de financiamento público.

150. Considera-se este aspeto da maior relevância, uma vez que sendo os recursos públicos escassos, e sendo o setor dos transportes e da mobilidade um instrumento relevante de coesão económica, social e territorial, **o dispêndio de dinheiros públicos deve ser maximizado e eficiente**, permitindo, eventualmente alocar recursos para a manutenção do atual sistema ou o seu desenvolvimento.
151. A AMT tem considerado que decorre do RJSPTP que as **decisões enquadradoras do sistema de transportes**, de regulamentação complementar ou especificação de regras daquele regime jurídico emitidas pelas autoridades de transportes devem **ser objetivas, fundamentadas e, conforme o caso concreto e autoridade de transportes, assumir uma forma legal, regulamentar, administrativa ou contratual**, pois apenas desta forma se garante a previsibilidade, objetividade e equidade das relações entre agentes económicos e destes com as autoridades de transportes.
152. Recorde-se que o **sistema tarifário não se resume apenas às tarifas cobradas ao passageiro**, mas sim, nos termos da linha c) do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro ao conjunto de regras⁶⁵ em vigor em determinado território que, de acordo com diversas dimensões, condicionam e disciplinam: (i) o nível de acessibilidade ao sistema, (ii) os resultados do contrato de serviço público; (iii) os níveis de recursos públicos necessários à manutenção e desenvolvimento do sistema, Nas dimensões referidas incluem-se: (i) Títulos de transporte (ii) Tarifas e bonificações (iii) Cartões de suporte (iv) Sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade (v) Regras de utilização e divulgação (vi) Zonamento e abrangência (vii) Recursos, compensações e repartição de receitas.⁶⁶
153. No caso concreto, a imposição de OSP, incluindo (i) A definição e atribuição de modo claro e transparente das obrigações de serviço público em causa; (ii) O cálculo de forma objetiva e transparente dos parâmetros com base nos quais o

Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), "no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

⁶⁵ Ver Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/quiaojsptp_01-04-20161.pdf

⁶⁶ Ver também Parecer da AMT relativamente à proposta de portaria que estabelece as 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, bem como à fixação das respetivas tarifas; <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pareceres/parecer-nº-242018-regras-gerais-relativas-à-criação-e-disponibilização-de-títulos-de-transporte-aplicáveis-aos-serviços-de-transporte-público-coletivo-de-passageiros/>

montante da compensação deve ser calculado, tendo em conta os gastos e rendimentos associados ao cumprimento da obrigação de serviço público, **deverá constar de ato administrativo expesso sob pena de perder a sua vinculatividade.**

154. Tal como já decorria de atos governamentais anteriores, quanto a medidas tarifárias gerais de âmbito nacional, medidas a adotar por autoridades locais deve-se garantir o cumprimento de **princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos**, efeitos de aferição da *compliance* legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o **princípio da neutralidade**, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável.
155. Caso a medida abranja o território de diversas autoridades, terá de existir acordo entre as mesmas, através de contrato de delegação/partilha de competências de competências, de forma a que não exista sobreposição de atuações, como aliás se decorre do artigo 10.º do RJSPTP e do n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.⁶⁷
156. Por outro lado, no atual enquadramento existem “**autorizações provisórias**” (as antigas autorizações administrativas RTA, que foram convoladas em autorizações provisórias nos termos do RJSPTP) ao abrigo das quais tais operadores estão habilitados a exercer, no mercado, o transporte de passageiros, nos termos dos artigos 10.º a 12.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, pelo que **OSP deve ser inerente à efetiva exploração do serviço público de transportes**, nos termos estabelecidos na Lei n.º 10/90, de 17 de março.
157. Uma vez que é uma obrigação legal nacional e europeia a aplicação de uma regra geral de submissão à concorrência daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019⁶⁸, a imposição de OSP por regras gerais ou contratos apenas pode abranger **as autorizações provisórias apenas no seu prazo de vigência** (3.12.2019, nos termos do RJSPTP), **uma vez que uma duração superior poderia eventualmente configurar uma extensão da validade de autorizações ou contratos por ajuste direto, o que não é permitido, nos termos da legislação aplicável.**
158. Por isso, afigura-se da maior relevância que o **sistema tarifário** esteja baseado na recolha de **dados reais do sistema, designadamente de bilhética sem contacto** quando exista, o que traduz maior certeza e fiabilidade na monitorização e fiscalização do sistema de transportes, bem como confere maior rigor ao pagamento de compensações financeiras que esteja baseado nas vendas de

⁶⁷ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração

⁶⁸ Neste sentido ver informação da AMT, disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

títulos e/ou em passageiros transportados e sujeitos a **auditoria e/ou verificação permanente da fiabilidade de dados e equipamentos.**

159. Paralelamente, os operadores devem fornecer dados das vendas e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística e bem como de informação desagregada por carreiras/linhas, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso da repartição das receitas tarifárias e das compensações financeiras, podendo a autoridade de transportes **proceder a correções ou suspender o pagamento de compensações** até que a informação prevista no número anterior seja enviada ou retificada pelo operador.
160. Tal aspeto assume relevância, uma vez que decorre do Regulamento n.º 1370/2007 que a **contabilidade utilizada por operadores de serviço público deve ser suficientemente desagregada, de forma a permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio**⁶⁹, pois tal permite introduzir transparência e objetividade no dispêndio de dinheiros públicos e permite sindicar a *compliance* legal, nacional e europeia, do cumprimento de regras relativas a **compensações financeiras**, tal como a AMT tem defendido⁷⁰
161. No que se refere à **transmissão de informação**, é de referir que as autoridades de transportes estão vinculadas, nos termos do n.º 8 do artigo 22.º do RJSPTP, à salvaguarda de informação que constitua segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica, no que se refere à sua divulgação pública, não obstante tal à receção da informação. Também, estão vinculadas, no que se refere ao tratamento de informação, ao disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, da Diretiva (UE) 2016/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais e do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.
162. Contudo, nos termos daquela diretiva, a proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais **não deverá afetar a aplicação de regras que permitam às autoridades públicas recolher informações** para o desempenho das suas

⁶⁹ Decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 a necessidade de adequado tratamento contabilístico das atividades de um operador de transportes públicos “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídioção das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Ainda que o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, tenha incorporado diversas disposições daquele regulamento, apesar de prever a possibilidade de “exame da contabilidade e registos organizados”, não estabelece regras que permitam um adequado reporte contabilístico ao nível das empresas, designadamente em relatórios e contas de caráter público ou de transmissão obrigatória às entidades públicas competentes. Sem prejuízo considera-se ser possível, num período transitório, a introdução de regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa.

⁷⁰ Ver Informação às Autoridades de Transportes - Indicadores de monitorização e supervisão - Lei n.º 52/2015, de 9 de junho https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

funções, ou de regras que permitam ou exijam a divulgação subsequente de informações pertinentes ao público por parte dessas autoridades públicas.

163. Decorre igualmente das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento n.º 1370/2007⁷¹, que, de forma a garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem **poder aceder a dados de base essenciais**, exatos e adequados por parte dos seus detentores.
164. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a uma autoridade pública, poderá consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados⁷².
165. Por outro lado, deve resultar claro, nos termos do Regulamento n.º 1370/2007, bem do RJSPTP, que mecanismos foram ponderados para evitar a **sobrecompensação**, bem como se foram ponderadas as incidências positivas e negativas da imposição da OSP, nem exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo
166. Tal afigura-se relevante para aferir da exequibilidade, certeza e fiabilidade coerência da integralidade do modelo, e também parta os efeitos de aferição de cumprimento da alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º, n.º 2 do artigo 5.º a 9.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, com a última alteração pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, artigos 115.º e 122.º Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a última alteração pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.
167. No que se refere à fiscalização da legalidade, é relevante considera os artigos 23.º 40.º e 46.º do RJSPTP de forma a que fique **claro que a violação de uma determinação de uma obrigação de serviço público** ou de regras gerais tarifárias constituem, por si só uma infração punível com contraordenação, reforçando o carácter vinculativo das futuras regras gerais.
168. Acresce que nos termos do artigo 40.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, **a AMT pode proceder ao sancionamento de infrações como sejam (i) o incumprimento de normas nacionais e da União Europeia** que se insiram nas suas atribuições e que imponham obrigações às empresas ou operadores dos setores regulados, designadamente rodoviários, ferroviários, marítimos, fluviais (ii) a violação de regras nacionais ou da União Europeia aplicáveis ao recebimento de compensações ou auxílios financeiros, procedimentos que também podem ser despoletados por iniciativa das autoridades de transportes, tal como previsto na Portaria n.º 298/2018, de 11 de novembro.
169. Por isso, o sistema tarifário está sujeito à **supervisão e fiscalização da AMT**, não só porque é a entidade competente para iniciar processos de contraordenação ao

⁷¹ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014 - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014XC0329(01))

⁷² Neste sentido, ver: Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) 29 de abril de 2004, no processo C-418/01.

abrigo do RJSPTP, mas também tendo em conta as competências previstas no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sem prejuízo da **intervenção da Inspeção-geral de Finanças**, atentas as respetivas competências decorrentes do artigo 13.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com a última alteração pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro e previstas no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

170. Por último, sinalizar o cumprimento das regras de contratação pública e realização da inerente despesa, designadamente nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁷³ quando aplicável.

4. DAS CONCLUSÕES

171. O RJSPTP, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho prevê, designadamente, que:

- As autoridades de transportes competentes podem **impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público**, as quais devem ser formuladas de forma **expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis** (artigo 23.º);
- O **cumprimento de obrigações** de serviço público pode **conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público**, a atribuir pela **autoridade de transportes competente** ao operador de serviço público respetivo (artigo 24.º);
- Compete às autoridades de transportes competentes a **aprovação e fixação de títulos de transporte e tarifários a vigorar nas respetivas áreas geográficas, através de atos administrativos, regulamentares e contratuais próprios** (artigo 38.º e 40.º) e artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

172. Ou seja, a negociação ou imposição de obrigações de serviço público e respetivas compensações podem ser efetuadas através de **contratos de serviço público** ou através de **regras gerais** (legislativas, regulamentares), designadamente nos termos da do RJSPTP, do Regulamento n.º 1370/2007 do Código dos Contratos Públicos, e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, sem prejuízo do **cumprimento de todas as normas legais inerentes a procedimentos de contratação pública conduzidos por entidades públicas e realização de inerente despesa**.

173. A atribuição de compensações financeiras dirigidas à extensão da rede ou da diversificação da oferta dos serviços de transporte, deve ser enquadrada num **contrato de serviço público, precedido dos necessários procedimentos pré-contratuais e cumprindo todas as normas legais inerentes aos procedimentos de contratação pública**, nos termos referidos no parágrafo anterior.

174. Independentemente da designação do ato (protocolo, acordo, contrato) o que releva é o conteúdo objetivo do documento, pelo que a transferência de verbas

⁷³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

públicas para um operador de transportes **não pode deixar de cumprir todas as regras legais aplicáveis àqueles procedimentos.**

175. Por outro lado, as **autoridades de transportes podem emitir regras gerais** de âmbito tarifário destinadas a compensar determinadas obrigações de serviço público de âmbito tarifário, designadamente prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros, aplicáveis a todos os operadores de **forma equitativa e não discriminatória**, e nos termos do RJSPTP e Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro, nomeadamente em matéria de Auxílios de Estado, entre outros.
176. Haverá ainda que atentar a questões relacionadas com os **contratos de serviço público, vigentes e em preparação**, uma vez que atual quadro de transição de um modelo baseado em “autorizações administrativas” para um modelo de “concorrência regulada” (pelo mercado) coloca elevados patamares de exigência e desafios importantes, tendo em conta a necessidade de cumprimento dos prazos estabelecidos pelo direito europeu (o processo de contratualização dos serviços de transporte público de passageiros, em modo concorrencial, deve estar concluído até 3.12.2019).
177. Ora, o processo de introdução de (novas) regras (gerais) tarifárias não pode ser desligado do referido processo de abertura à concorrência, sendo importante alertar, desde já, para a necessidade de concatenar as duas realidades, com inferências plurianuais – ou seja, é necessário refletir estrategicamente sobre a duração e sustentabilidade de qualquer programa de redução tarifária, sobretudo **tendo em conta o universo de novos contratos de serviço público e seu desenho concreto** (admite-se que esse *reflexo tarifário* nos novos contratos condicione a sua forma-padrão, (sendo que os contratos ditos “**gross cost**”/prestação de serviços os que mais se adequam a situações em que os operadores não “dominam” o tarifário e são obrigados a cumprir OSP tarifárias resultantes de regras gerais). Por outro lado, há que assegurar o equilíbrio concorrencial entre os operadores do sistema e os novos entrantes, de forma a assegurar o **adequado level playing field para uma concorrência efetiva** pelo mercado e no mercado.
178. Há ainda que ter em conta os impactos de programas de redução tarifária nos modelos financeiros associados a contratos de serviço público (*máxime* concessão) em vigor, de forma a assegurar o maior rigor na remuneração das novas OSP (que também abrangem esses operadores), tendo em conta as regras relativas a alteração dos contratos e eventual reposição de equilíbrios económico-financeiro dos mesmos. Dito de outra forma, é necessário observar as maiores cautelas na definição das regras relativas à compensação dessas OSP, tendo em conta o enquadramento legal e contratual em vigor, de forma a assegurar que não existe sub ou sobrecompensação.
179. Por outro lado, a **definição e atribuição de modo claro e transparente** das obrigações de serviço público em causa;
- O cálculo de **forma objetiva e transparente dos parâmetros** com base nos quais o montante da compensação é calculado, tendo em conta os



gastos e rendimentos associadas ao cumprimento da obrigação de serviço público.

- A imposição de obrigações de serviço público **incide sobre operadores que estejam habilitados** para o transporte de passageiros, através de contrato ou autorização, com abrangência **limitada ao prazo de vigência de tais instrumentos**.

180. Finalmente, de com o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite **parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos de serviço público** de prestação de serviços de transporte ou concessões ou a alterações a contratos existentes, sendo que no que se refere a **instrumentos de carácter tarifário**, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, estipula a sua **comunicação à AMT, para efeitos dos seus poderes de regulação e supervisão**.

GAJ/DS