

PARECER N.º 65/AMT/2022

I – ENQUADRAMENTO

1. A Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), a 14 de abril de 2022, um projeto de *“Regulamento de regulamento intermunicipal que estabelece as regras gerais para a implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos na Comunidade Intermunicipal do Algarve”*, para parecer desta autoridade. Remeteu ainda um email a 17 de maio de 2022, com a resposta ao pedido de esclarecimentos enviado pela AMT no dia 26 de abril¹.
2. A AMT tem como atribuições, entre outras, nos termos das alíneas a), f), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT):
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os respetivos estatutos e demais legislação aplicável;
 - Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público;
 - Definir os requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, e a contratualização de serviços de transporte público de passageiros, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicável;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.

¹ Saída SAI_AMT/2022/2976, de 26 de abril.

3. Nos termos da alínea a) do n.º 2, das alíneas b) a d) do n.º 3 e da alínea a) do n.º 5, todas do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, esta autoridade possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatório, tais como:
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;
 - Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços;
 - Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição. Assim, o presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. De acordo com o modelo de regulação económica da AMT, em primeiro lugar, proceder-se-á à aferição da *compliance* dos instrumentos legais e regulamentares relevantes e, em segundo lugar, procurar-se-á contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável, promovendo ainda a confluência de diferentes racionalidades societais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

II – DO PROJETO DE REGULAMENTO

Enquadramento

6. Segundo a AMAL, a criação do novo mecanismo intitulado “Descontos PART” tem o objetivo de: i) apoiar as famílias nas suas despesas com as necessidades mais

elementares, como a mobilidade para acesso ao emprego, à educação, à saúde, ao lazer e a outros serviços essenciais; e ii) promover uma migração da utilização do transporte individual para o transporte público, contribuindo assim para uma mobilidade mais sustentável.

7. Mais refere a AMAL que, pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, foi dada continuidade ao Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos (PART) para além do ano de 2020, estabelecendo-se num regime legal duradouro as regras para a aplicação de políticas de redução tarifária, nomeadamente quanto à escolha das medidas segundo uma tipologia específica (cf. artigo 3.º) e quanto ao financiamento do Programa (artigos 4.º e seguintes).
8. Tendo em consideração os princípios da igualdade, não discriminação, coesão territorial, reforço da solidariedade inter-regional, melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e racionalização de recursos, os Municípios de Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Lagoa, Loulé, Monchique, Olhão, S. Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António delegaram na AMAL, através de contratos interadministrativos celebrados nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, as competências de autoridade de transportes correspondentes à implementação do PART. Também o Município de Faro delegou na AMAL as suas competências como autoridade de transportes para aplicar reduções tarifárias.
9. Relativamente ao enquadramento legal:
 - Nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º e do artigo 23.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes são competentes para impor obrigações de serviço público aos operadores de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - De acordo com o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento 1370/2007), as obrigações de serviço público destinadas a estabelecer tarifas máximas para o conjunto dos passageiros ou para determinadas categorias de passageiros podem ser objeto de regras gerais, como leis, decretos ou medidas regulamentares;
 - As regras gerais em causa devem definir claramente as obrigações de serviço público a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como definir, antecipadamente e

de modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a comparticipação, estabelecer as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação de serviços e estabelecer as modalidades de repartição das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos;

- Nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 40.º do RJSPTP, as autoridades de transportes são competentes para aprovar e fixar os tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros;
 - Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, 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.
10. Mais acrescenta a AMAL que, com base naquele enquadramento, *“O pagamento a realizar aos operadores não irá exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias estabelecidas pelo presente Regulamento (cf. artigos 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e 24.º do RJSPTP)”*.
 11. No que concerne à ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas, exigida pelo artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual, a AMAL considera *“que os benefícios decorrentes da execução] de regulamento são claramente superiores aos custos que lhe estão associados, estando em causa, designadamente, a promoção e salvaguarda dos interesses da população abrangida, assim se cumprindo as atribuições que estão cometidas à AMAL”*.
 12. Finalmente, é referido que o montante previsional de “fundos PART” disponibilizados à CIM para o ano 2022, acrescidos da comparticipação de 20% dos Municípios, é de €385.617, dos quais €351.439 incumbem à CIM e €34.178 incumbem à Câmara Municipal de Beja, considerando que não afeta a sustentabilidade financeira da CIM.

Projeto de regulamento

13. O artigo 1.º do projeto de regulamento “*define a regula os apoios (...) a atribuir aos passageiros de serviços públicos de transportes rodoviários de passageiros inter-regionais, intermunicipais e municipais e ferroviários de passageiros intermunicipais e municipais*”.
14. O artigo 3.º do projeto estabelece que são elegíveis para os “*Descontos PART os passageiros que adquiram um título de transporte tipo passe mensal para os serviços de transporte público abrangidos pelos descontos, no território da AMAL, cuja Autoridade de Transportes seja a AMAL ou cuja competência tenha sido delegada ou partilhada com esta Comunidade Intermunicipal*”. Estes passes podem ter âmbito municipal, intermunicipal ou inter-regional e aos mesmos podem aplicar-se bonificações e descontos tarifários adicionais e cumulativos, determinadas pelo Estado ou pelos municípios, nos termos legais, designadamente os passes 4_18 e sub23, excluindo os passes estudante, no âmbito dos transportes escolares, da responsabilidade dos respetivos Municípios.
15. Nos termos do artigo 4.º do projeto, os “*Descontos PART consubstanciam-se numa participação sobre o preço de venda ao público do título de transporte «passe normal»*”, tal como previsto no anexo 1 do projeto e incidem sobre o preço de venda ao público à data de aplicação dos mesmos, sendo que a receita da venda dos títulos é da titularidade dos operadores de serviço público.
16. Tendo em conta o anexo 1:
 - No âmbito do serviço público de transporte de passageiros rodoviário municipal, intermunicipal e inter-regional (todos os municípios exceto Lagos e Faro), o Desconto PART é de 50%;
 - No âmbito do serviço público de transporte de passageiros ferroviário municipal e intermunicipal (todos os municípios exceto Lagos e Faro), o Desconto PART é de 50% na assinatura mensal normal e de 20% na assinatura mensal jovem;
 - No Município de Lagos, e no âmbito do serviço público de transporte de passageiros rodoviário municipal e intermunicipal, o Desconto PART é de 20%;
 - No Município de Faro, e no âmbito do serviço público de transporte de passageiros rodoviário municipal e intermunicipal, o Desconto PART é de 20%;
17. De acordo com o artigo 5.º, constitui obrigação dos operadores que vendem os títulos previstos no projeto de regulamento a sua disponibilização com os Descontos PART. Constituem ainda obrigações dos operadores as seguintes:

- “O cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de atribuição e utilização dos títulos previstas no respetivo contrato de transporte;
 - A venda ao público dos títulos com Descontos PART válidos nos serviços de transporte que prestem;
 - Quando existente, a manutenção em regular funcionamento de sistemas de bilhética que permitam a utilização dos títulos abrangidos, bem como o reporte e transmissão de toda a informação necessária ao cálculo das compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável;
 - A divulgação ao público de informação clara, objetiva e transparente sobre os tarifários em vigor;
 - A fiscalização das validações de todos os títulos de transporte;
 - O cumprimento da legislação relativa à proteção de dados pessoais”.
18. É também obrigação dos operadores a de fornecerem à AMAL os dados das vendas e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística analítica, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras.
19. O artigo 6.º estabelece que as participações são pagas pela AMAL aos operadores, sendo o respetivo valor calculado nos termos do anexo 2 do projeto de regulamento.
20. Ainda de acordo com o artigo 6.º, o operador deve remeter à AMAL, juntamente com a fatura, a seguinte lista de informação mensal:
- Código uninominal de identificação do cartão de suporte;
 - Município de origem e de destino;
 - Âmbito do título (municipal, intermunicipal ou inter-regional);
 - Tipo de título (passe mensal normal, passe 4_18, passe sub23 ou outros);
 - Preço de venda ao público original;
 - Preço de venda ao público com aplicação de Desconto PART;
 - Montante de participação a atribuir por título pela AMAL;
 - Montante de participação a atribuir por título por outras entidades.
21. Este mesmo artigo estabelece que nos casos em que a aplicação dos Descontos PART seja objeto de outras compensações por parte da AMAL ou de outras entidades públicas

ou privadas, tais compensações são deduzidas no cálculo do montante de participação a atribuir ao abrigo do Regulamento 1370/2007.

22. De acordo com o anexo 2, “O montante de compensação a realizar a cada operador, em cada mês, é calculado de acordo com a fórmula seguinte:

$$\text{Compensação} = \sum_{\text{Título } 1}^{\text{Título } i} ((PVP_i^i - PVP_i^{PART}) \times Q_i)$$

Em que:

- PVP_i^i corresponde ao preço de venda ao público original (sem Desconto PART) de cada título “i” comercializado durante o mês;
 - PVP_i^{PART} corresponde ao preço de venda ao público original, com Desconto PART de cada título “i” comercializado durante o mês;
 - Q_i corresponde à quantidade de cada título “i”, comercializada durante o mês.”.
23. O artigo 7.º estabelece que as regras previstas no projeto de regulamento são aplicáveis, com as necessárias adaptações, nas situações em que a titularidade das receitas tarifárias seja da autoridade de transportes.
24. De acordo com o artigo 8.º, a CIM pode celebrar acordos de implementação e operacionalização da sua execução com os operadores.
25. Segundo o artigo 9.º, incumbe aos operadores, por um lado, divulgar os títulos de transporte previstos no projeto de regulamento e as respetivas tarifas em vigor e condições de utilização, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios de *internet*, e, por outro lado, assegurar o tratamento e resposta célere de todas as reclamações recebidas relativamente aos tarifários, dando delas conhecimento à AMAL.
26. O artigo 10.º estabelece que a AMAL supervisiona e fiscaliza a atividade dos operadores, sem prejuízo das atribuições da AMT, da Inspeção Geral de Finanças e das demais entidades com atribuições e competências de fiscalização sobre as atividades do setor da mobilidade e dos transportes.
27. Este artigo estabelece ainda que os operadores têm a obrigação de facultar à AMAL a informação necessária à elaboração do relatório previsto no anexo 1 do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março (Regulamento AMT).
28. De acordo com o artigo 11.º, o não cumprimento do disposto no projeto de regulamento dá lugar à suspensão de pagamentos a cargo da AMAL, enquanto durar o

incumprimento, e constitui contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPTP.

29. Segundo o artigo 13.º, o regulamento produzirá efeitos a partir do dia 1 de julho de 2022.

III – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

30. 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 autoridades*”.
31. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º do mesmo diploma, “*constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados*”, sendo que, para a prossecução das suas atribuições, têm diversas competências, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.
32. Ademais, importa também relevar que, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º e do artigo 10.º, o Estado pode delegar parte ou a totalidade das suas competências na área dos transportes noutras entidades, 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.
33. 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 e aos sistemas de transportes inteligentes, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, 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, no âmbito daquelas regras gerais.

34. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, 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 a respetiva atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar no serviço público de transporte de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
35. Assim, existe *compliance* legal quanto à criação do atual projeto de regulamento intermunicipal que estabelece regras gerais², tendo em conta também o prévio acordo entre municípios e a AMAL, nos termos dos respetivos contratos interadministrativos.

Compensações

36. O Regulamento 1370/2007 estabelece que a obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar o serviço público 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.
37. As obrigações de serviço público de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais que definam claramente as obrigações a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como, antecipadamente e de modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação de serviços e das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas últimas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos.
38. Do quadro jurídico vigente resulta que as autoridades de transportes devem compensar os operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público, de acordo com as

² Outros exemplos de regulamentos tarifários: Área Metropolitana de Lisboa (Regulamento n.º 278-A/2019, de 27 de março, com última alteração pelo Regulamento n.º 935/2021, de 25 de outubro), CIM Ave (Regulamento n.º 468/2020 de 13 de maio, com última alteração pelo Regulamento n.º 56/2022, de 18 de janeiro), CIM Beira Baixa (Regulamento n.º 458/2019, de 24 de maio), CIM Médio Tejo (Regulamento n.º 447/2019, de 22 de maio), CIM Oeste (Regulamento n.º 604/2019, 30 de julho, com última alteração pelo Regulamento n.º 141/2022, de 9 de fevereiro), CIM Tâmega e Sousa (Regulamento n.º 439/2020, de 29 de abril), CIM Viseu Dão Lafões (Regulamento n.º 368-A/2019, de 24 de abril, alterado pelo Regulamento n.º 648/2019, de 16 de agosto).

regras previstas no Regulamento 1370/2007 e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, bem como pelo artigo 24.º do RJSPTP, sendo que:

- A compensação a atribuir não pode, de modo a evitar a existência de sobrecompensação, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias (cf. artigos 3.º do Regulamento 1370/2007 e 24.º do RJSPTP);
- O método de compensação adotado deve incentivar a manutenção e desenvolvimento de uma gestão eficiente e eficaz por parte do operador, que possa ser apreciada objetivamente, bem como incentivar a prestação do serviço público de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. anexo do Regulamento 1370/2007).

39. Assim, o regulamento que estabelece as regras gerais para a implementação do PART configura uma obrigação de serviço público de natureza tarifária, inerente à exploração do serviço público de transporte de passageiros, nos termos estabelecidos na Lei n.º 10/90, de 17 de março, e no RJSPTP, no qual são definidas as condições de disponibilização dos títulos de transporte com desconto na AMAL, assim como as regras relativas à atribuição da respetiva compensação financeira aos operadores de serviço público de transporte de passageiros.
40. Este regulamento, para além da obrigação de serviço público de disponibilização dos títulos com desconto, estabelece ainda obrigações para os operadores, entre outras: (i) o cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de utilização e disponibilização dos títulos de transporte; (ii) a definição de regras de transmissão de informação necessária ao cálculo das respetivas compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável; (iii) a divulgação ao público de informação clara, objetiva e transparente sobre os tarifários válidos.
41. 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 ou cumprimento da obrigação que as fundamentam, e esses factos devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes e pela AMT, designadamente na sequência do envio, por

parte daquela, dos relatórios públicos previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio (Regulamento AMT).

42. Nos termos do artigo 4.º do Regulamento AMT, na sua redação atual, a fixação das tarifas do serviço público de transporte de passageiros deve observar os seguintes princípios: (i) orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); (ii) garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, (iii) eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos; (iv) igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando tendencialmente a eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros; (v) 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; e (vi) transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros.
43. Nos termos do artigo 5.º do mesmo Regulamento AMT, a fixação de novas tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, o qual deve incluir, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante, os seguintes aspetos: (i) cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas; (ii) ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço público de transporte de passageiros adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores; (iii) articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes; (iv) limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável, tendo em conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado.

44. Por outro lado, o artigo 6.º do Regulamento AMT, na sua redação atual, estabelece que os custos de operação devem ser desagregados, por linha e/ou contrato de serviço público ou, no caso de exploração direta do serviço pela autoridade de transportes, por referência a esse serviço, de acordo com uma estrutura de custos que, salvo situações especiais devidamente justificadas, deve incluir: (i) gastos com pessoal, por categoria de funções (motoristas, pessoal de manutenção e oficinas, operadores de revisão e venda de bilhetes e outros); (ii) gastos com combustíveis, por tipo de combustível; (iii) gastos com a manutenção e a reparação do material circulante, por tipo de veículo e função da tecnologia, utilizado na exploração do serviço público de transporte de passageiros; (iv) gastos com depreciações e amortizações dos ativos tangíveis diretamente afetos à exploração do serviço; (v) gastos com o sistema de bilhética, identificando todos os que respeitem a suportes de títulos de transporte; e (vi) outros gastos necessários à execução do contrato.
45. A AMT considera relevante atentar-se aos conceitos decorrentes da legislação e jurisprudências nacional e europeia:
- 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 dos diplomas que criaram os passes 4_18 e sub23.

46. 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.
47. 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 1370/2007.
48. Por outro lado, segundo o artigo 11.º do 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
49. Segundo as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação do Regulamento 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.”*
50. Acrescenta ainda que o n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento 1370/2007 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”.

51. 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”.*
52. 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 Ecosistema 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.
53. Assim, o n.º 2 do artigo 106.º 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 afectado 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.”.*
54. A Comissão Europeia, na sua comunicação³ de orientação para a interpretação do Regulamento 1370/2007 elucida que *“Contrariamente ao que acontece noutras 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. (...) Tratando-se de serviços*

³ 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”.*

de transporte público ferroviário ou rodoviário⁴ 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.”.

55. 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.*”^{5 6}.
56. Da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark resulta, assim, que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de obrigações de serviço público, que compensem os custos ocasionados pelo cumprimento dessas mesmas obrigações e que cumpram os quatro critérios acima listados, não configuram um auxílio estatal.
57. Importa também recordar que a AMT emitiu o Parecer n.º 05/AMT/2019, de 4 de fevereiro, no sentido favorável, quanto ao contrato de exploração do serviço público de transporte de passageiros (que foi precedido de procedimento concursal), procedimento esse que se encontra fundamentado a nível económico e financeiro, no sentido da sustentabilidade daquele serviço, para o qual contribui a receita tarifária e os pagamentos públicos por parte da AMAL. Nesse sentido, as tarifas inerentes aos serviços de transporte municipais e intermunicipais encontram-se fundamentadas.
58. Assim sendo, a AMAL deve garantir a total coerência da aplicação do instrumento contratual e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da

⁴ O Regulamento permite que os Estados-Membros possam optar pela aplicação do mesmo ao transporte de passageiros por vias navegáveis interiores. Portugal tomou essa opção, expressa na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

⁵ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

⁶ Estas quatro condições são as seguintes: “(i) *Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas. (...) (ii) Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica susceptível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes. (...) (iii) Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (...) (iv) Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efectuada através de um processo de concurso público que permita seleccionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a colectividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respectivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.”*

sustentabilidade deste contrato e de outros que possam vir a ser abrangidos por estes descontos.

59. E a aplicação de ambos os instrumentos deve ser efetuada no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros, mas que, naturalmente, impactam nas receitas dos operadores⁷.
60. No caso concreto, afigura-se possível a atribuição de compensações tarifárias, por intermédio de regras gerais de definição de obrigações de serviço público objetivas, claras e transparentes, sem que tal implique sobrecompensação, considerando os efeitos das incidências negativas e positivas da prossecução de tais obrigações, por operadores habilitados a prestar serviço público de acordo com os procedimentos administrativos, contratuais e legais em vigor. Esta atribuição de compensações deve estar sujeita à avaliação das estimativas efetuadas, dos critérios objetivos de cálculo, para aferir da sua exequibilidade, certeza, fiabilidade e coerência do modelo e em ordem a garantir promoção do bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável⁸, que é o foco central de atuação desta entidade reguladora.
61. De qualquer modo, considera-se relevante que seja garantida a obrigação de reporte de informação contabilística analítica com desagregação suficiente para permitir conferir os dados recebidos, bem como de informação desagregada por carreiras/linhas, uma vez

⁷ De acordo com o artigo 5.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP estabelece variáveis/princípios gerais que podem ser tidos em conta na criação de títulos de transporte e fixação das respetivas tarifas designadamente: "(i) Igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros; (ii) Transparência e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes; (iii) Eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas; (iv) Viabilidade económica, financeira, ambiental e social, das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente; (v) 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; (vi) Objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade; (vii) 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.". Considera-se que esta norma é programática e de vinculação e exequibilidade relativa, carecendo de atos administrativos, regulamentares e contratuais subsequentes, com adequada fundamentação e objetivação, afigurando-se que ainda assim é bastante positiva, por estabelecer uma ligação com princípios gerais subjacentes à gestão do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, designadamente, o serviço público de transporte de passageiros, constante do RJSPTP e do Regulamento. 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; e 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.

⁸ 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).

que decorre do Regulamento 1370/2007 que a contabilidade utilizada pelos operadores de serviço público deve permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa por área de negócio⁹, 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 defendido¹⁰.

62. Tal também releva para o apuramento de todas os pagamentos efetuados por diversas entidades públicas (incluindo os passes 4_18 e sub23, transportes escolares e outros), de forma a garantir a não existência de sobrecompensações, o que releva, não apenas em 2022 para efeitos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, mas para qualquer período de aplicação, para efeitos do Regulamento 1370/2007.
63. Também neste sentido releva a efetiva prossecução de ações de fiscalização, monitorização e auditoria a serem desenvolvidas pela AMAL ou por outras entidades com competência para a fiscalização do cumprimento de obrigações de serviço público ou em resultado de reclamação apresentada, devendo os ajustes financeiros a que houver lugar ser efetuados tão depressa quanto possível.
64. Por outro lado, parecia decorrer das regras gerais que se procederia à eliminação de títulos atualmente existentes, pelo que a AMT solicitou esclarecimentos sobre se os operadores podiam continuar a disponibilizar títulos de iniciativa própria e sobre que títulos de transporte seriam eliminados e a correspondência com os novos títulos, para efeitos de informação ao público, mas também para melhor compreensão do diagnóstico e estimativas e base efetuadas para efeitos de cálculo dos pressupostos de compensações financeiras associadas.

⁹ Decorre do Regulamento 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 subsídio 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.

¹⁰ 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.

65. Esclareceu a AMAL que *“No âmbito do projeto de Regulamento, não se perspetiva a eliminação de títulos de transporte existentes. Os “Descontos PART” previstos incidem sobre títulos próprios dos operadores.”*
66. De qualquer forma, considera-se que deverá ser bem clarificado, em informação pública, a manutenção de títulos de transporte em vigor, indicando as diversas tarifas que estão disponíveis (com e sem desconto), uma vez que o projeto de regulamento já lista, no anexo, todos os títulos abrangidos pela medida.
67. O n.º 7 do artigo 3.º, que refere que *“Todos os restantes títulos de transporte não indicados no presente Regulamento não são abrangidos pelos Descontos PART”*, referir-se-á, naturalmente, aos títulos ocasionais, mas, abrindo a possibilidade de existirem títulos de tipo passe não abrangidos pelos descontos, exigirá que a AMAL tenha de ter, se isso vier a acontecer, especial atenção na comunicação dessa situação ao passageiro, de forma a evitar situações de falta de informação dos mesmos.
68. De qualquer modo, é de referir que a medida proposta - adoção de títulos de transporte de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, ainda que sem a profundidade de outras regiões, como a Área Metropolitana de Lisboa - assume um caráter disruptivo, podendo promover igualdade de tratamento e de oportunidades para passageiros, 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, podendo alterar os padrões de mobilidade da população, e 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.
69. Também se afigura da maior relevância que o sistema tarifário esteja baseado na recolha de dados reais, designadamente do sistema de bilhética sem contacto, 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 títulos e/ou em passageiros transportados.
70. Recorde-se também que o tratamento de dados pessoais se encontra regulado pela legislação relativa à proteção de dados pessoais, na generalidade, e, na especialidade, pela legislação que regula os requisitos de tratamento de dados pessoais para a constituição de ficheiros de âmbito nacional, com recurso a tecnologias de informação, sendo necessário ter em especial conta o Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de

2016), relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

71. No caso concreto, podem estar em causa categorias especiais de dados ou de dados sensíveis, pelo que poder-se-á justificar a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), entidade que assume como atribuição controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei n.º 58/2019, de 8 de junho¹¹. Poderá nomeadamente ser o caso do município de origem e destino. A esse propósito, foi questionado pela AMT se essa informação era mesmo necessário e se não bastaria ter informação sobre o âmbito do passe (municipal, intermunicipal ou inter-regional). A AMAL respondeu que “*Concordamos com o proposto, a redação final do Regulamento terá em consideração a supressão dessa informação*”. De uma forma geral, a AMT preconiza que não seja solicitada informação que não seja essencial, tanto mais se a mesma configurar dados pessoais.
72. Mas também importa sublinhar a necessidade de uma adequada informação ao passageiro, incluindo no âmbito das competências da AMT, que incluem a promoção e defesa dos interesses dos consumidores e o tratamento de reclamações (via física e eletrónica), nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual.
73. Desde logo, porque existe informação variada sobre preços de venda ao público com e sem desconto, o que pode gerar dificuldades de perceção por parte dos passageiros. Assim, importa promover a adequada divulgação das novas tarifas e da articulação entre estas e as tarifas dos títulos que se mantêm.
74. Por outro lado, tal como referido no relatório de ação de diagnóstico quanto à divulgação de condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte público de passageiros, elaborado pela AMT¹², com a aquisição de um título de transporte é celebrado, por adesão, um contrato de transporte, ou seja, um contrato a título oneroso ou gratuito, com um operador de serviço público de transporte de passageiros, em que este se obriga a prestar ao passageiro, mediante título de transporte válido ou outro meio de prova, o serviço de transporte desde o local de origem até ao local de destino. São ainda estabelecidas as condições gerais de transporte, ou seja, as condições

¹¹ Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf.

definidas pelo operador que, com a celebração do contrato de transporte, se tornam parte integrante do mesmo.

75. Por essa razão, deve ser garantida a elaboração do contrato de transporte e de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e de adesão, incluindo, sobretudo, todos os aspetos relevantes em matéria tarifária, preferencialmente e sempre que possível, num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei.
76. Recorde-se que o sistema tarifário não se resume apenas às tarifas cobradas ao passageiro mas sim, nos termos do guião de suporte ao período transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho¹³, ao conjunto de regras 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; e (vii) recursos, compensações e repartição de receitas.
77. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing¹⁴.
78. A exigência reforçada de deveres de informação afigura-se relevante, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores de serviço público, permitindo uma mais eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros¹⁵.

¹³ https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf.

¹⁴ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador, mas, sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em documento único, não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou seja considerada, em caso de conflito, vinculativa.

¹⁵ 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 aos direitos dos passageiros e à qualidade do serviço, prevê, no seu anexo, como um nível mínimo de serviço público de

79. Efetivamente 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 ao reporte 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, na 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 no já referido Regulamento Geral de Proteção de Dados.
80. Contudo, é de referir que, 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 funções, ou de regras que permitam ou exijam a divulgação subsequente de informações pertinentes ao público por parte dessas autoridades públicas.
81. Decorre igualmente das orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento 1370/2007 que, de forma garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder aos dados essenciais e adequados, os quais devem ser disponibilizados pelos seus detentores.
82. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente a uma autoridade pública, sem justificação objetiva, pode consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados¹⁶.
83. Finalmente, é relevante, para que a AMT possa cumprir com as suas obrigações e avaliar o processo em toda a sua integralidade, que seja transmitida a informação objetiva e quantificável relativa às estimativas efetuadas, às variáveis de base que

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 o mesmo 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.º 14/2009, de 14 de janeiro, e n.º 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.

¹⁶ Neste sentido, ver: Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) 29 de abril de 2004, no processo C-418/01.

servem ao cálculo dos resultados ou estimativas finais (globais e por operador), sendo tal relevante para aferir da exequibilidade, certeza, fiabilidade e coerência do modelo.

84. A AMAL deve garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes descontos tarifários.
85. Nesse sentido, deve ser assegurada a conformidade dos montantes pagos ao abrigo do projeto de regulamento e ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor, sem prejuízo dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 abril, na sua redação atual, e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.
86. Como anteriormente referido, a 26 de abril de 2022, a AMT solicitou esclarecimentos adicionais, que foram prestados a 18 de maio de 2022.
87. Um dos esclarecimentos foi relativo à importância de garantir que se mantêm os procedimentos de atualização tarifária previstos na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, nomeadamente a atualização das tarifas às milésimas (de todos os títulos existentes no território da CIM) e o arredondamento das mesmas para os 5 cêntimos de euro mais próximos, para que se mantenha o histórico da evolução das tarifas, informação essa que será essencial um dia que deixe de existir financiamento dos descontos ao abrigo do PART. Foi respondido pela AMAL que “*A redação final do regulamento terá em consideração a correção desta remissão*”.
88. Foi também apontado pela AMT que o texto do n.º 5 do artigo 4.º refere “*os descontos a que se referem os n.ºs 1 a 4*” quando, nesses números, não é estarão em causa descontos, mas talvez devesse referir “*os descontos a que se referem os n.ºs 1 a 3*”, considerando que o n.º 4 do artigo 5.º trata de PVP e não de descontos, tendo a AMAL respondido que “*A redação final do Regulamento terá em consideração a correção desta remissão*”.
89. Face ao exposto, considera-se que os esclarecimentos prestados são suficientes, afigurando-se que deverão ser efetuados os ajustes mencionados ao projeto de regulamento.

IV – DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

90. Sem prejuízo do projeto de regulamento ainda ser sujeito a consulta pública, podendo ser alterado com base nos contributos que venham a ser aportados, afigura-se que o mesmo está em linha com o enquadramento legal citado e com outros instrumentos regulamentares já emitidos por outras autoridades de transportes. Assim, nada obsta a que o procedimento prossiga nesse sentido.
91. Sem prejuízo dessa consulta, recomenda-se:
- Clarificar, no projeto de regulamento e em informação ao público, a abrangência de cada um dos títulos, em função de linhas, redes ou territórios, identificando as linhas e operadores em causa, e, se possível, paragens;
 - Clarificar, no projeto de regulamento e em informação ao público, os termos e condições de utilização dos títulos, tarifas e suportes (validade, prazos de renovação, etc);
 - Acautelar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais;
 - Fornecer, periodicamente, à AMT informação objetiva e quantificável do resultado das estimativas efetuadas, das variáveis de base que servem ao cálculo dos resultados ou estimativas finais (globais e por operador), sendo tal relevante para aferir da exequibilidade, certeza, fiabilidade e coerência do modelo;
 - Garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes descontos tarifários, sem prejuízo dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 abril, na sua redação atual, e do Regulamento AMT;
 - Assegurar que a aplicação dos instrumentos contratuais e regulamentares titulados pela AMAL é efetuada no estrito cumprimento do Regulamento e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros, mas que, naturalmente, impactam nas receitas do operador;
 - Garantir que são efetuadas ações de fiscalização, monitorização e auditoria desenvolvidas pela AMAL ou por outras entidades com competência para a



fiscalização do cumprimento de obrigações de serviço público ou em resultado de reclamação apresentada.

Lisboa, 30 de junho de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino