

PARECER N.º 06/2017

Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade (DSSM)

Divisão de Acompanhamento das Políticas Públicas sobre Preços e Coesão Territorial e Social (DPPC)

I – INTRODUÇÃO

1. O presente Parecer tem por objeto a comunicação do Município de Trancoso em que é solicitado à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer quanto a matéria tarifária relacionada com o Acordo de Colaboração celebrado em 14/09/2016, com a empresa [confidencial] respeitante aos transportes escolares para o ano letivo 2016/2017 e que termina a 15/09/2017.
2. O presente Parecer inscreve-se, assim, no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio 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.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, designadamente, de 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, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de apoio na implementação e avaliação das políticas referentes ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* e de participação na elaboração das regras gerais e dos princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos.
4. Com o novo quadro regulatório visa-se suprir falhas do mercado, sem gerar falhas do Estado, construindo um paradigma de concorrência não falseada ou inclusiva, sem restrições nem distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, e promovendo o equilíbrio dinâmico e resiliente de três racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

II – ENQUADRAMENTO

5. Antes de mais, referir que o artigo 3.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), estabelece que «Autoridade de transportes», é uma 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.
6. Nos termos do artigo 4.º do mesmo diploma, *“constituem atribuições das autoridades de transportes¹ 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”*.
7. 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, são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes², sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais ao abrigo daquelas regras gerais.
8. O n.º 2 do artigo 38.º estabelece que a *“definição dos títulos de transporte a disponibilizar em determinado serviço público de transporte de passageiros(...), cabem à autoridade de transportes competente e devem observar as regras gerais referidas no número anterior, podendo ser estabelecidas por deliberação do órgão executivo da autoridade de transportes competente e devendo constar do contrato de serviço público, quando este exista”³*.
9. Atento o consignado no n.º 4 da mesma norma, no artigo 39.º e no artigo 41.º, os operadores de serviço público podem propor à autoridade de transportes competente,

¹ As autoridades de transportes são responsáveis pela organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território, cabendo à AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, definir ou participar na definição dos princípios e regras gerais aplicáveis, ao abrigo das quais aquelas autoridades e operadores atuam em casos concretos, através de recomendações ou instruções vinculativas quando, no âmbito dos seus poderes de supervisão e fiscalização, sejam detetados, entre outros, incumprimentos da legislação nacional e europeia sobre concorrência ou defesa do consumidor.

² Ou pela AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

³ O que aliás também decorre do “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT. <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

conjuntamente ou não com outros operadores de serviço público, a criação de títulos de transporte, sujeitando-se à autorização da autoridade de transportes competente, sendo que disponibilização de títulos da iniciativa daqueles não confere direito a compensação por obrigação de serviço público.⁴

10. Acrescente-se que, nos termos do artigo 46.º, constituem contraordenação, punível com coima, factos qualificados como infrações, como sejam o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas e na respetiva regulamentação, sendo a AMT⁵ competente para instruir os consequentes procedimentos contraordenacionais, sem prejuízo de penalidades fixadas em instrumento regulamentar ou contratual pela autoridade de transportes competente a nível local.
11. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, no seu artigo 4.º, prevê 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.”*
12. Ainda que o RJSPTP tenha procedido à revogação do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, a mesma ficou condicionada à aprovação de instrumento legal ou regulamentar equivalente, o que não se verificou, permanecendo assim em vigor aquele diploma.⁶
13. Do mesmo passo, o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, estabelece:
*“1 - Os preços dos títulos combinados deverão resultar da ponderação das tarifas aplicáveis aos diferentes serviços de transporte que os integram, tendo em conta os regimes tarifários dos mesmos.
2 - 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.
3 - 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.”*

⁴ Do mesmo passo, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, 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. Contudo, por maioria de razão, todas as regras relativas à criação e disponibilização de títulos de transportes e respetivas tarifas devem deter a mesma clareza e objetividade, mesmo que, à partida, não impliquem o pagamento de compensações financeiras, pois apenas dessa forma se poderá aferir a (des)necessidade do seu pagamento e a respetiva (i)legalidade ou (des)conformidade.

⁵ Esta norma implica a revogação/alteração tácita ou expressa do artigo 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, tendo em conta que a competência contraordenacional ali referida está atribuída à ex-Direção Geral dos Transportes Terrestres, entretanto substituída pelo IMT, e depois pela AMT nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

⁶ 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.

14. 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 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
15. Neste contexto, o Despacho n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, dispõe que que *“nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, e ainda, do disposto nos artigos 22.º, 40.º e 41.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e no artigo 14.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho”, é determinada uma percentagem máxima de aumento médio de 1,5% “nos preços atualmente praticados para os títulos relativos aos transportes coletivos rodoviários interurbanos de passageiros em percursos inferiores a 50 km, para os títulos relativos aos transportes coletivos de passageiros nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, para os títulos relativos aos transportes ferroviários urbanos e suburbanos em percursos inferiores a 50 km e para os títulos relativos aos transportes fluviais.”*
16. Acrescenta ainda que:
- *“Por despacho do presidente do conselho diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., em articulação com as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e ouvidas as associações empresariais, são aprovadas as tabelas dos preços máximos de referência do quilómetro rodoviário das carreiras rodoviárias interurbanas de passageiros, em percursos inferiores a 50 km;*
 - *Compete aos Municípios, às Comunidades Intermunicipais e às Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, de acordo com a respetiva assunção ou delegação de competências atribuídas ao abrigo dos artigos 6.º, 7.º e 8.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), coordenar e monitorizar a implementação da atualização tarifária dos títulos de transporte das respetivas áreas geográficas.*

⁷ Haverá ainda que referir que o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, consagra diversas disposições de âmbito tarifário.

⁸ De referir também o 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”*.

- *Nos casos em que as autoridades de transportes referidas nos artigos 6.º e 7.º do RJSPTP não tenham assumido as competências que lhes são atribuídas por este regime, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., assegura a coordenação e monitorização da atualização tarifária nas respetivas áreas geográficas.*
 - *Os operadores de transporte procedem à atualização tarifária no sistema de informação, de âmbito nacional, a que se refere o artigo 22.º do RJSPTP previamente à entrada em vigor dos novos preços.*
 - *Os novos preços dos títulos de transporte público de passageiros decorrentes da aplicação do presente despacho são praticados a partir de 1 de janeiro de 2017.”*
17. Face ao exposto, constata-se que o único critério existente é o da aplicação da taxa de aumento médio máximo a cada um dos modos de transporte, interpretando-se tal como se aplicando a cada um dos operadores de transporte, no respetivo modo, e não a um modo de transporte em geral, envolvendo vários operadores.
 18. Por se consubstanciar numa taxa de aumento médio máximo, da mesma não decorre que todos os títulos de transporte verão as respetivas tarifas ser acrescidas de igual forma e na mesma medida.
 19. Sendo aplicável a cada um dos operadores de transportes, terá de incidir sobre todos os títulos de transporte disponibilizados pelo operador, pelo que nada obsta a que existam atualizações inferiores ou superiores a 1,5% em alguns títulos/tarifas, sendo admissível que o conjunto dos títulos/tarifas não ultrapasse 1,5%.
 20. Não decorre da lei que cada um dos títulos/tarifas de transporte apenas poderá ter ou só poderá ter uma atualização máxima de 1,5%, pelo que os operadores de transportes podem assim acomodar, com alguma liberdade, o limite máximo de aumento médio de atualização tarifária.
 21. Efetivamente, os impactos podem, em teoria, diferenciar-se conforme o tipo de título de transporte, sua modalidade ou tarifa ou mesmo o peso das vendas/receitas associadas, mas a lei e a respetiva regulamentação não estabelecem que esse seja um critério obrigatório diferenciador do fator de atualização.
 22. Por outro lado, a determinação desta atualização tarifária não se perfila, na sua essência, como uma imposição, pelo que os operadores de transportes podem optar por não implementar qualquer atualização, aplicar atualizações inferiores ou mesmo balancear acréscimos e reduções no âmbito da sua carteira de títulos de transportes, tal como decorre do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.

23. No entanto, há que referir que, não obstante a atribuição de alguma liberdade ao operador para acomodar, no seu interesse e da sustentabilidade do negócio, a atualização tarifária de forma diferenciada em cada título de transporte, também pode implicar que exista uma potencial diluição de atualizações tarifárias mais elevadas de alguns títulos /tarifas no conjunto da carteira de títulos/tarifas de um operador. Ou seja, os passageiros poderão ser confrontados com alterações significativas em algumas tarifas. Contudo, ainda assim, a taxa de aumento médio máximo não deixa de ser, efetivamente, uma medida de contenção dessa atualização.⁹
24. Assim, conclui-se que as entidades competentes apenas poderão, de acordo com a lei e regulamentação existente, proceder à verificação da correta aplicação do fator aritmético - aumento médio máximo de 1,5% - reportado aos títulos de transporte e respetivas tarifas do operador, sem prejuízo de eventuais exercícios de negociação/acordo com os operadores, no sentido de, eventualmente e se se justificar, alterar as propostas que estes possam fazer ou determinar a sua correção caso esteja em incumprimento e, se necessário, iniciar os procedimentos contratuais ou contraordenacionais tendentes sancionamento da infração.
25. Ao contrário, a definição de limitações de âmbito tarifário que não decorrem do enquadramento legal, regulamentar e contratual em vigor poderão configurar (após fundamentação e verificação concreta de que assim seria) uma imposição de serviço público, sendo necessário proceder à adequada contratualização se implicar o pagamento de compensação financeira, nos termos do RJSPTP e do Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.
26. No que se refere ao Despacho n.º 15417-A/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 244, de 22 de dezembro de 2016, nos termos do n.º 2 do Despacho Normativo n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, o mesmo se aplica aos chamados passes ou bilhetes “*de linha*”, cuja lógica de cálculo da respetiva tarifa está associada aos quilómetros percorridos, a carreiras automatizadas e não automatizadas, não se aplicando a tarifas planas¹⁰ em bilhetes ou títulos mensais.
27. Acresce que, decorre do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que aprova o regime do serviço público de transporte flexível de passageiros, que os títulos de transporte e tarifas destes serviços podem estar sujeitos a regulamentação especial ou aos termos do contrato celebrado com a autoridade de transportes competente. O n.º 2 do mesmo artigo refere que a atribuição e a disponibilização de tarifas sociais

⁹ Nesse sentido, a AMT já suscitou junto do Governo a premência de se proceder à adequada regulamentação do RJSPTP, com a consequente revogação do Decreto-Lei n.º 8/93.

¹⁰ «Tarifa plana», o preço de venda ao público de um título de transporte, disponibilizado numa linha ou rede de transporte de passageiros ou em zona geográfica, cujo montante é constante e independente da distância percorrida. Cfr Guião IMT, já referenciado.

podem ser feitas mediante regulamentação das autoridades de transportes. Ou seja, o transporte flexível, pelas suas características específicas, pode sustentar normas tarifárias diferenciadas do transporte convencional ou regular de passageiros.

III – DA ANÁLISE

28. Segundo o Município, o Acordo já mencionado enquadra-se nos seguintes pressupostos:

- *“Considerando as competências e atribuições da Câmara Municipal, nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação;*
- *Considerando que o concelho de Trancoso, com 71 localidades, espalhadas por um vasto território de mais de 371 Km², tem vindo a perder população, fixando-se esse número, atualmente, em cerca de 10.000 habitantes;*
- *Considerando que em função disso, os transportes públicos perderam procura e rentabilidade, mas que, apesar disso, existe a necessidade de disponibilizar transporte público para a sede do concelho, às populações mais isoladas e desfavorecidas, de forma a combater a desertificação daquelas zonas do concelho;*
- *Considerando que a mobilidade de todos os cidadãos do concelho, estejam eles vilas ou nas aldeias, é um princípio de igualdade e que a existência de uma rede de transportes públicos adequada às reais necessidades dos respetivos utilizadores constitui uma condição essencial à garantia do desenvolvimento económico e do bem-estar das populações;*
- *Considerando que a [confidencial], é a única sociedade concessionária de concessões de serviço público a operar no concelho de Trancoso;*
- *Considerando que a empresa concessionária de transportes públicos a operar no concelho tem interesse e disponibilidade para assegurar o transporte de toda a população do concelho, o que inclui o transporte da população escolar, verificando-se uma conciliação entre o transporte de alunos para as escolas com a necessidade daqueles que têm de se deslocar para o trabalho, para os serviços públicos da sede do concelho ou para o hospital ou centros de consulta médica espalhados pelo concelho de Trancoso;*
- *Tendo em conta que o equilíbrio económico-financeiro da exploração das concessões será garantido através de receitas diretas da exploração do transporte público, bem como das quantias pagas pela Câmara, em razão da*

aquisição dos títulos de transporte necessários à realização do transporte escolar;

- *Considerando que o 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, permite que as autarquias interessadas possam celebrar contratos que prevejam compensações por obrigação de serviço público aos concessionários de serviço de transporte público de passageiros;*
- *Considerando o parecer de 28.02.2012 emitido pelo IMTT, em situação congénere e análoga, que se pronunciou no sentido de não ver impedimento à atribuição da comparticipação neste contexto, entre a Câmara Municipal e a empresa concessionária da referida carreira;*
- *Considerando o estudo económico/financeiro apresentado pela empresa [confidencial]., justificativo do valor da compensação acordada”.*

29. Neste enquadramento, o Município refere que o Acordo, de entre as várias obrigações das partes, e para além da previsão do montante da compensação a atribuir ao operador, prevê no ponto 7, da cláusula 2ª, que: *“O preço acordado, no âmbito do presente Protocolo, será objeto de alteração, mediante aplicação da(s) percentagens(s) de atualização definida pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, durante o período de vigência definido.”*¹¹

30. Desta forma, invocando esta disposição, de acordo com o Município, o operador indicou que o preço respeitante ao montante da compensação constante do mencionado Acordo, iria sofrer uma atualização na sequência da publicação do Despacho Normativo n.º 14-A/2016, de 20 de dezembro, *“de acordo com o aumento verificado na percentagem ponderada para os escalões de 0 – 20 Kms e que é de 2,15%”.*

31. No entanto, e pelo contrário, o Município entende que se deverá inferir do despacho, que a percentagem máxima de aumento médio dos preços, não poderia ultrapassar 1,5%, pelo que questiona:

- *“A atualização reclamada pela [confidencial]., de 2,15%, para a atualização da compensação acordada, será de livre fixação, ou, terá que obedecer aos termos constantes no mencionado Despacho, sujeitando-se a sua fixação ao montante máximo aí previsto, ou seja, 1,5%?”*

¹¹ Haverá que referir que as percentagens de atualização tarifária são definidas pelo membro do Governo competente, competindo ao IMT aplica-las aos escalões quilométricos das carreiras com percursos até 50km.

32. Antes de mais, não resulta claro, nem tais elementos foram carreados ao processo, que o Município, enquanto autoridade de transportes de facto, por exercer competências subsumíveis a tal qualidade, designadamente o pagamento de compensações financeiras, tenha emitido qualquer decisão regulamentar ou administrativa sobre matéria tarifária ou se terá monitorizado a aplicação de atualização tarifária aos títulos de transporte disponibilizados em serviços públicos de transporte de passageiros autorizados ou contratualizados por si no seu território, competência que lhe cabe nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Despacho Normativo n.º 14-A/2016.
33. Para os efeitos do presente parecer, partir-se-á do pressuposto de que as autoridades locais ou o IMT terão exercido as suas competências de monitorização ou fiscalização da atualização tarifária, não tendo detetado qualquer incumprimento das normas legais, razão pela qual não reportaram qualquer facto anómalo à AMT para efeitos de eventual procedimento contraordenacional.
34. Atentando ao teor do Protocolo, que se afigura ser o enquadramento especificamente aplicável à relação entre o Município e o Operador, constata-se que o preço a pagar pelo Município ao Operador decorre de diversas variáveis, que não apenas o preço dos Passes Escolares, como sejam os diversos custos de exploração indicados no Anexo ao Acordo celebrado por ambas as partes.
35. Acresce que o n.º 4 da Cláusula Segunda estabelece que o valor da compensação global é liquidado em duas faturas, a *“primeira correspondente ao valor dos passes escolares emitidos e a segunda à compensação do serviço cujo valor será a diferença entre o valor da retribuição diária a receber pela 2.ª Outorgante e o valor dos passes”*.
36. Ora, o n.º 7 do Acordo estabelece que a atualização tarifária incide sobre o preço global, no âmbito do Protocolo, resultando que foi acordado pelas partes que incide sobre a soma das componentes e não apenas sobre a componente tarifária, ou seja, o valor dos Passes Escolares.
37. Consultado o sitio da Internet da [confidencial]¹², e no que se refere aos percursos referenciados como se desenvolvendo no Município de Trancoso, todos eles classificados de “transporte a pedido”, as tarifas (bilhetes) variam entre 0,50€ e 1,00€ por viagem, decorrendo da informação existente que tais tarifas são disponibilizadas independentemente da extensão do percurso percorrido.¹³
38. Para aqueles percursos não consta uma referência específica à disponibilização de Passes Mensais, nem o seu valor, sejam para o público em geral, seja para estudantes, mas na informação global da empresa são referenciados tarifários mensais

¹² [confidencial]

¹³ [confidencial]

disponibilizados na [confidencial] ¹⁴, de acordo com escalões quilométricos, em que as tarifas dos Títulos “Social” e “Social44” correspondem aos passes de linha mensais para número ilimitado de viagens e assinaturas de linha mensais para 44 viagens constantes do Despacho do IMT.

39. Quanto ao “Passe Escolar” referido no acordo, este não corresponderá aos títulos “4.18A”, “4.18B” e “Sub23”, tendo em conta que existe uma referência expressa aos primeiros:

PASSE ESTUDANTE • Título personalizado, só pode ser usado pelo seu titular; • Requisitado pelos municípios e/ou escolas; • Permite viajar entre a Origem e Destino escolhidos; • Válido para um número limitado de viagens; • Só é válido durante o período de aulas; • Cumpre com o disposto no n.º 1 do artigo 2 do DL n.º 299/84, de 5 de Setembro; • Tem que ser validado nas máquinas sem contacto instaladas nas viaturas em todos os embarques¹⁵

40. No entanto, a informação global da empresa não estabelece/esclarece o preço do Passe Escolar e o Acordo, ao fazer remissão para títulos de transporte, não os especifica expressamente, não dispõe sobre as respetivas tarifas ou discrimina os títulos efetivamente vendidos ou disponibilizados (apenas valores globais).
41. Tal assume a maior relevância, tendo em conta que também não resulta claro se o Passe Escolar é disponibilizado independentemente do percurso realizado ou é disponibilizado, com tarifas diferenciadas por escalões quilométricos, tais como os outros títulos mensais.
42. Perante este quadro, não nos é possível determinar a taxa correta de atualização tarifária dos Passes Escolares, mas apenas dos outros títulos de transporte.
43. Por outro lado, não se encontrando publicamente disponível o tarifário de 2016 do Operador, não dispomos de dados para aferir da implementação da atualização tarifária 2016-2017 pelo Operador, pelo Município ou pelo IMT, para poder comparar cada título de transporte, e verificar do cumprimento das normas legais para efeitos de eventual procedimento contraordenacional por violação de normas tarifárias.
44. Mas se as tarifas de 2017 correspondem ao consignado no despacho do IMT assumimos que tal se verificou em 2016. E assim, comparando o Despacho n.º 15417-A/2016 com o Despacho n.º 213/2014¹⁶ constata-se que, ainda que algumas tarifas, em

¹⁴ [confidencial]

¹⁵ [confidencial]

¹⁶ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 4, de 7 de janeiro de 2014.

alguns escalões, ultrapassem a percentagem de 1,5%, na globalidade, a média cumpre aquela percentagem.

45. Ora, tal como já referido, é possível que alguns títulos de transporte do Operador vejam as suas tarifas atualizadas numa percentagem superior a 1,5% desde que a globalidade das tarifas dos títulos de transporte disponibilizados pelo Operador não ultrapasse aquela percentagem.
46. Portanto, aos títulos de transporte efetivamente vendidos pelo Operador, pode ser aplicada a taxa específica de atualização de cada um daqueles títulos, mesmo que superior a 1,5%, desde que a globalidade da carteira de títulos de transporte do Operador, seja inferior àquela percentagem.
47. A questão que se coloca é a inexistência de base contratual ou legal para a aplicação de taxas ponderadas ou de uma taxa única a uma diversidade de títulos, acrescentando o vazio sobre que títulos específicos o Operador efetivamente vendeu, ainda que o contrato remeta para uma taxa única constante de um despacho que, na prática, estabelece diversas taxas aplicáveis a diversos títulos.
48. E nesse aspeto, o acordo é contraditório com o despacho, pois se estabelecesse que as atualizações deste se aplicassem apenas à componente tarifária da compensação global, bastaria aplicar as taxas específicas de cada título efetivamente vendido. A aplicação de uma taxa global, por igual, a todos os títulos de transporte é assim originadora de perplexidades e carece de rigor.
49. E uma vez que todas as tarifas constantes do Despacho do IMT (replicadas no tarifário do Operador), em média global, não ultrapassam os 1,5%, o que seria expectável, mantendo-se o acordo de aplicação de uma taxa global de atualização à compensação global contratual, seria que se aplicasse a taxa de 1,5%.
50. É certo que nada impede que as partes possam acordar a aplicação de uma taxa de atualização do valor global de um contrato indexada aos valores da atualização tarifária, ainda que tal, por definição, não seja total e tecnicamente correto, tendo em conta que a componente tarifária é apenas uma das variáveis do cálculo da compensação financeira global do contrato¹⁷.
51. Contudo, atenta a grande amplitude e falta de especificação das normas contratuais acordadas pelas partes decorre, na prática, uma grande discricionariedade da sua aplicação.

¹⁷ Ainda que, de acordo com o Município, esteja implicitamente aceite o estudo económico/financeiro apresentado pela empresa Transdev Interior, S.A., justificativo do valor da compensação acordada.

52. Aliás, ao remeter simplesmente para a “percentagem fixada pelo IMT” não resulta claro o que tal quererá efetivamente dizer, pois poderá implicar a aplicação, pura e simples, da taxa de aumento médio de 1,5% ou poderá implicar a aplicação dos escalões quilométricos. Acresce que, existindo diversos escalões quilométricos, se coloca a dúvida sobre qual deles é ou deve ser efetivamente aplicado.
53. Tal não foi acordado expressamente pelas partes, pelo que o vazio contratual é substancial e leva a que o Operador aplique uma regra de atualização de *”acordo com uma percentagem ponderada para os escalões de 0 – 20 Kms de 2,15%”*, cujo racional não é perceptível, tendo em conta que não está mencionado expressamente no acordo, nem decorre do enquadramento legal e regulamentar em vigor.

III – CONCLUSÃO

54. Em conclusão, não resultam indícios, nem foram reportados elementos que permitam concluir pelo incumprimento, pelo Operador, da taxa de atualização tarifária fixada no Despacho n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, uma vez que o acréscimo da globalidade das tarifas dos títulos de transporte não ultrapassa 1,5%. Poderão existir tarifas específicas que foram atualizadas em mais de 1,5%, mas a globalidade dos títulos não ultrapassou aquele limite.
55. Por outro lado, as partes são livres de acordar a fórmula de atualização de um valor global de um contrato, dentro do enquadramento legal e regulamentar existente, ainda que se afigure que aplicar uma taxa de atualização tarifária a uma compensação financeira que inclui componentes não tarifárias não constitui uma rigorosa prática contratual ou de gestão.
56. Contudo, o Acordo entre as partes enferma de vazios e indefinições, potenciando o litígio e proporcionando dificuldades interpretativas e de aplicação, como sejam (entre outros que não foram analisados no contexto do presente parecer):
- Falta de indicação, no Acordo ou em Adenda, dos títulos de transporte efetivamente disponibilizados e vendidos e as respetivas tarifas, justificando os montantes pagos pelo Município a título de compensação financeira;
 - Clarificação sobre a base de incidência da taxa de atualização, ou seja, sobre a globalidade do montante da compensação ou apenas sobre a componente tarifária (especificando exatamente qual é essa componente – títulos, tarifas, vendas);

- Indicação expressa de que taxa de atualização se aplica, ou seja, a taxa de aumento médio máximo de 1,5% ou a taxa de atualização de um ou vários títulos específicos.
57. Afigura-se assim, e de acordo com os elementos disponibilizados, que estamos no domínio da liberdade de gestão contratual e do acordo das partes, pelo que a solução desta divergência terá sede no Acordo e caberá às partes acordar na taxa efetiva de atualização aplicável, dentro dos limites legais e regulamentares existentes e tendo em conta os dados objetivos relacionados com este protocolo, designadamente os constantes de relatórios periódicos de vendas, quanto a títulos e tarifas de transporte disponibilizados e vendidos, vendas efetivamente realizadas e discriminadas por tipos de título e as respetivas atualizações tarifárias.
58. Por último, não se poderá deixar de sublinhar todos os aspetos mencionados devem ser ponderados e atendidos em futuros instrumentos contratuais, sejam de transporte escolar ou regular, devendo o Município melhor acomodar e tornar evidente o cumprimento das regras constantes da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Decreto-lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, no que se refere à adequada autorização e/ou contratualização de serviços públicos, através de autorizações provisórias ou de contratos e procedimentos concursais (no máximo até 3 de dezembro de 2019 e de acordo com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007), bem como de acordo com as regras do Códigos dos Contratos Públicos e cumprindo o previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.
59. Aliás, deverá ser dada especial atenção ao cumprimento escrupuloso das regras relativas aos cálculos de compensações, de acordo com os diplomas supramencionados, designadamente através de uma rigorosa fundamentação do seu valor e adequada previsão contratual.

2017-07-21

A Divisão de Acompanhamento das Políticas Públicas sobre Preços e Coesão Territorial e Social (DPPC)