

PARECER N.º 10/2019

[versão não confidencial]

I - ENQUADRAMENTO

1. O Primeiro Secretário Metropolitano da Área Metropolitana de Lisboa (AML) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por Ofício n.º 272/2019 de 07-03-2019 uma proposta de *“Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a implementação do Sistema Tarifário Metropolitano da AML”* no sequência do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) aprovado pela Despacho n.º 1234-A/2019 publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 24, de 4 de fevereiro de 2019 e do disposto no n.º 2, do artigo 234.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2019, para parecer.
2. A AMT tem como atribuições, entre outras nos termos do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio:
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável;
 - Promover a progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
 - 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;

- Participar na definição, implementação e avaliação das linhas estratégicas e da política nacional em todas as áreas relativas à regulação;
 - Colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições.
3. Nos termos do artigo 34.º do mesmo diploma, a AMT possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatórios, tais como:
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados; Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
 - Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição .
4. Assim, o presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, 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 procederemos à aferir 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

6. A AML veio apresentar uma proposta de “*Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a implementação do sistema tarifário metropolitano*” (*Regras Gerais*) ainda a submeter a aprovação do respetivo Conselho Metropolitano, indicando que o mesmo encontra fundamento em diversas normas do:

- Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 que aprova o regime de definição e contratualização de obrigações de serviço público no transporte público de passageiros (Regulamento);
- Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova a Lei de Bases dos Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT);
- Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP);
- Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2019 (LOE);
- Despacho n.º 1234-A/2019, que aprova o PART;
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico;
- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

7. Refere a AML que no contexto da 1.ª Cimeira das Áreas Metropolitanas¹, realizada em 20 de março de 2018, foram tomadas resoluções relevantes no domínio da mobilidade e dos transportes, de entre as quais a de adoção de um novo sistema tarifário metropolitano, com a “*Criação do Passe Único Metropolitano, comum a todos os modos*

¹ Ver conclusões em: <http://portal.amp.pt/es/noticia/398>

e a todos os operadores públicos e privados, de valor significativamente inferior ao atual”, o que implica a reformulação do modelo tarifário constante da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, que estabelece o sistema de passes intermodais e as condições de disponibilização destes títulos de transporte na AML, bem como as regras relativas à respetiva compensação financeira dos operadores de transporte coletivo regular de passageiros da AML por parte do Estado.

8. Com esta intenção, *“pretende-se apoiar as famílias, promovendo a universalidade e acessibilidade dos serviços públicos de transporte de passageiros e fomentando a coesão económica e social, a articulação intermodal entre todos os Operadores, bem como a simplificação tarifária neste território” e “ alterar os padrões de mobilidade da população da área metropolitana de Lisboa, tendo como objetivo combater 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”*.
9. Acrescenta-se que *“a criação do sistema tarifário metropolitano tem em conta, entre outros, a promoção de: igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros; transparência e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes; eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas; viabilidade económica, financeira, ambiental e social, das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente; qualidade e segurança do serviço, a distância e o tempo de percurso e outros fatores relevantes, internos ou externos aos operadores e à operação de serviços de transportes; objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade; intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes”*.²³

² O Relatório do Grupo de Trabalho constituído pelo Despacho n.º 13370/2011, do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sobre a Adequação da oferta da rede de transportes coletivos e simplificação do sistema tarifário da Área Metropolitana de Lisboa, de 23 de Novembro de 2011, mais especificamente no seu Anexo IX, recomendava que se deveria proceder à revisão da legislação relativa à criação de títulos e fixação de tarifas tendo em conta que desregulamentação do sistema esteve na base *“da explosão de títulos existentes na Área Metropolitana de Lisboa”,* que a *“administração tem apenas capacidade limitada de intervenção na criação ou eliminação de uma pequena parte dos títulos existentes”* e que *“a intermodalidade plena dificilmente poderá ser alcançada enquanto for legal e regulamentarmente possível a coexistência de um sistema de títulos intermodais e um sistema de criação livre de títulos combinados, com base em critérios distintos”*. Disponível em:

https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57E28D61ED683/3-ADEQUAA_O_DA_OFERTA_DE_TP_NA_AML.PDF

³ O referido relatório cita igualmente o estudo sobre a Simplificação do Sistema Tarifário da Área Metropolitana de Lisboa, elaborado pela ex-Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa em 2013 que referia que o elevado número de títulos combinados torna o *“sistema complexo, difícil de entender e de gerir e pouco atrativo na promoção do transporte coletivo”* e com reflexos negativos na mobilidade, na monitorização e na receita global do sistema de transporte”. No mesmo sentido, o Plano Estratégico dos Transportes, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro de 2011, que

10. Por outro lado, *“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, que os benefícios decorrentes da execução do presente 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 AML”.*
11. Na verdade, considerámos que, há muito, a complexidade do sistema tarifário na região de Lisboa tem sido apontada como um facto de exclusão e acessibilidade da população ao sistema⁴ pelo que, sendo um diagnóstico conhecido que *“o atual sistema tarifário da AML é marcado por um elevado número de títulos combinados⁵ (mais de 309 títulos de referência distintos, cerca de 1.800 considerando as várias modalidades de tarifas reduzidas / bonificadas e não contabilizando os complementos MTS). Este elevado número de títulos torna o sistema complexo, difícil de entender e de gerir e pouco atrativo na promoção do TC, na medida em que estimula a opção de aquisição de títulos mais baratos que fornecem uma mobilidade modal reduzida, limitando assim a indução de viagens em TC e a realização de cadeias de viagem mais estruturadas. Esta competição pelo preço, a par do aumento da procura associada a passes combinados, tem também reflexos negativos para o que poderia ser a receita global do sistema de transporte da AML. Apesar do elevado número de títulos disponíveis, há situações de cadeias de viagem que exigem a aquisição de 2 títulos, por ausência de combinados entre operadores suburbanos rodoviários da margem norte, operadores ferroviários de acesso a Lisboa e operadores da capital. Os Passes Intermodais conferem uma grande mobilidade e disponibilizam um leque mais abrangente de tarifas reduzidas, representando mais de 50% do total de vendas de títulos multioperador. Todavia, estes títulos cobrem somente uma parte do território metropolitano, deixando de fora territórios que apresentam importantes fluxos de viagem que poderiam ser captados pelo TC e introduzindo diferenças de tratamento no interior da AML penalizadoras da mobilidade.”*

diagnosticava que a desintegração tarifária e a não adequação dos tarifários fixados aos custos incorridos com a prestação do serviço, como uma das causas para o *deficit* operacional dos operadores de transportes.

4

https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57E28D61ED683/2B-SISTEMA_TARIF_RIO_DA_AML.PDF

⁵ Ver lista de títulos de tarifas de transportes existentes no sítio da internet da AML:

<https://www.aml.pt/index.php?cMILID=SUS57DBFCB3A844B&cMILL=3&mIID=SUS57DBF9CE6D7CE&mIN=Tarif%E1rios%20e%20Passes&mILA=&cMILID1=SUS5787A25518AED&mIID1=3&mIN1=Mobilidade%20e%20transportes&cMILID2=SUS57DBFB5F23B12&mIID2=SUS57DBF8D8D52C5&mIN2=Transportes%20e%20tarifas&cMILID3=SUS57DBFCB3A844B&mIID3=SUS57DBF9CE6D7CE&mIN3=Tarif%E1rios%20e%20Passes>

12. Constatou-se anteriormente, que *“efetivamente, o sistema de coroas dos passes intermodais não consegue dar resposta ao alastramento do povoamento para zonas mais distantes de Lisboa e denota alguma desadequação para estimular a integração de ofertas não dependentes de Lisboa (entre concelhos da periferia ou internas a estes concelhos), na medida em foi desenhado para responder aos fluxos dominantes que têm a cidade de Lisboa como extremo de viagem. Paralelamente, verifica-se ainda que a importância dos passes intermodais tem vindo a ser reduzida devido ao aumento das ofertas de TC não integradas no sistema, designadamente MTS e Fertagus. A tendência de complexificação dos padrões de mobilidade da população, associada quer à emergência de fluxos pendulares transversais e centrífugos em relação a Lisboa, quer pelo aumento das necessidades de viagens não pendulares, é incompatível com um sistema tarifário sustentado em passes combinados que decorrem de acordos bilaterais entre operadores (Risco de não disponibilizar tarifas que respondam às necessidades de mobilidade vs Aumento exponencial do leque de opções possíveis, tornando o sistema pouco legível e pouco atrativo). Ao nível dos títulos de viagem (bilhetes), o zapping tem-se afirmado como solução para opções multioperador, sendo que, para que possa cumprir de forma eficiente este papel, é necessário alargar a base de operadores aderentes e desenvolver mecanismos que mitiguem a penalização tarifária do transbordo, de modo a tornar o seu preço competitivo para quem realiza viagens mais complexas. Por último, é de notar que o aumento da procura de TC requer a captação, não só de clientes regulares (tipicamente, possuidores de passes), mas também de clientes ocasionais e frequentes, pelo que a oferta de títulos de transporte intermodais deve procurar abranger um leque mais alargado de títulos de transporte direcionado para este tipo de clientes. É também de notar que a configuração do sistema tarifário e o leque de títulos disponíveis pode ser um importante contributo para a racionalização da oferta, quer através da promoção da complementaridade entre modos e serviços de transportes.”*
13. Mais recentemente, de acordo com os resultados do Inquérito à Mobilidade nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística⁶ em parceria com aquelas entidades, *“o automóvel foi o principal meio de transporte nas deslocações realizadas pelos residentes nas áreas metropolitanas, de forma mais marcante na AMP (67,6% das deslocações) do que na AML (58,9%), considerando todos os dias da semana em geral.”*

⁶ Ver texto integral do inquérito em: https://www.mun-montijo.pt/cmmtontijo/uploads/writer_file/document/5627/imob_2017a.pdf

14. De referir, contudo, de acordo com aquele estudo, *“os principais motivos que levaram os residentes nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa a optar pelo transporte individual foram a “rapidez” (assinalado por 58,4% e 62,5% dos respondentes, respetivamente) e o “conforto” (49,8% e 50,4%, pela mesma ordem). Seguidamente, foram apontados os motivos de “rede de transportes públicos sem ligação direta ao destino”, “ausência de alternativa” e “serviços de transporte público sem a frequência ou fiabilidade necessárias”* conclusões essas que confirmam as observações de um anterior estudo sobre “os transportes públicos aos olhos da população” ⁷. Naturalmente que o fator “preço” assume também relevância nas escolhas de mobilidade, ainda que, como resulta claro do estudo em referência, não seja o único.
15. Nesse sentido, ainda que seja expectável um crescimento relevante da oferta, todas as potencialidades de um novo sistema acontecerão a médio prazo, sobretudo após a introdução de medidas estruturais adicionais, resultantes da aplicação do regime jurídico europeu e nacional relativo à introdução do modelo da concorrência regulada, como sejam a reformulação da rede e da oferta de transportes públicos, designadamente após a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do Regulamento (CE) 1370/2007, em toda a AML⁸.
16. Com a publicação da LOE, o Estado veio colocar à disposição das autoridades de transportes do país, por via das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, financiamento⁹ para concretização da redução das tarifas dos transportes públicos, através do PART, sendo que tal financiamento implica uma participação por parte daquelas autoridades e faz depender destas a definição e implementação das ações de redução tarifária nos termos do RJSPTP, incluindo as formas de articulação com outras autoridades de transportes.

⁷ Disponível no sítio da Internet da AML:

https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57E28D61ED683/10-S'NTESE_DO_ESTUDO_DE_SATISFAA_O_AML.PDF

⁸ Tal como referido pela AML: https://www.mun-montijo.pt/pages/814?news_id=3318

⁹ Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável” mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

17. Considera a AML que desta forma se encontra assegurado o financiamento subjacente às medidas propostas, designadamente por via da delegação de competências nesta entidade, por parte dos municípios associados.
18. Refere também a AML que, de acordo com o RJSPTP, é a autoridade de transporte competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica e que os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal, sendo que o Estado é a autoridade de transportes competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiro explorados (i) em modo ferroviário pesado, (ii) na área metropolitana de Lisboa ao abrigo das relações concessórias entre o Estado e os operadores internos Metropolitano de Lisboa, E. P. E., Transtejo – Transportes do Tejo, S. A., e Soflusa – Sociedade Fluvial de Transportes, S. A., até ao termo das relações de serviço público em vigor, bem como (iii) em regime de concessão atribuída pelo Estado para a exploração do serviço metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo.
19. Efetivamente, o RJSPTP, estabelece, no seu artigo 3.º que “Autoridade de transportes”, é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridade.
20. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º do mesmo diploma, *“constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados”*, sendo que, para a prossecução das suas atribuições, detêm diversas atribuições, entre elas a **determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros**.
21. Ademais, importa também relevar que, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo e do artigo 10.º, o **Estado** pode **delegar** parte ou a totalidade das suas competências na área dos transportes noutras entidades, 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.

22. Por seu turno, decorre dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte, monomodais ou intermodais, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais ao abrigo daquelas regras gerais.
23. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, também é estabelecido que compete às **autoridades de transportes** o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, **dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário**, incluindo as referentes à atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar nos serviços de transporte público de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
24. Assim, existe *compliance* legal, à partida, na possibilidade de emissão da atual proposta de regras gerais¹⁰, por parte da autoridade de transportes competente, a AML.
25. Contudo, uma vez que na AML existem operadores de transporte público sujeitos à jurisdição de diversas autoridades de transportes – Estado e AML – considera-se que a aplicação de regras tarifárias por parte desta última **deverá ser precedida de um contrato de delegação de competências do Estado na AML** (da mesma forma que os municípios delegaram competências nesta, quanto a esta matéria tarifária), como aliás se encontra previsto no n.º 3 do artigo 5.º do RJSPTP.
26. Considera-se que não bastará a referência constante do n.º 6 do artigo 234.º da LOE, uma vez que aquela norma – quanto a financiamento de entidades públicas e não quanto a definição de regras tarifárias - foi emitida pelo Estado, não na qualidade de

¹⁰ No mesmo sentido “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT disponível em <http://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>; - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

autoridade de transportes, mas na qualidade de “Estado-regulamentador”, definindo regras gerais que conformam políticas públicas e disponibilizando financiamento para garantir o seu arranque e funcionamento. A mesma norma esclarece que a fixação dos tarifários, incorporando o financiamento referido, é da competência das autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal, onde se inclui o Estado. **Portanto, considera-se que a atuação do Estado (como autoridade de transportes e como Estado-regulamentador, que disponibiliza fundos para financiar medidas de política pública por si definidas), deverá ser adequadamente enquadrada.**

27. Por outro lado, ainda que se estabeleça que *“a partir de 1 de abril de 2019, a obrigação disponibilização do passe intermodal na área metropolitana de Lisboa e a respetiva compensação financeira prevista na Portaria n.º 214-A/2013, de 31 de julho, com as necessárias adaptações, cabe à AML, sem prejuízo de esta, enquanto autoridade de transporte, poder introduzir alterações no sistema de tarifário e no modelo de financiamento”*, o modelo tarifário preconizado implica **alterações estruturais ao constante daquela portaria**, não tendo a AML competências para revogação do ali disposto (ainda que possa apresentar as propostas que considerar adequadas ao Estado, de alterar da portaria referida que, refira-se, não foi revogada expressamente).
28. Por outro lado, a proposta de **regras gerais** estabelece que *“Tendo em vista a manutenção da sustentabilidade financeira do sistema de transportes da área metropolitana de Lisboa, e como previsto na LOE 2019, a implementação do novo sistema tarifário não pode agravar o défice operacional das empresas públicas prestadoras do serviço público de transporte de passageiros”*, pelo que, não sendo a AML acionista ou autoridade de transportes dos “operadores internos” do Estado, esta implementação implica a intervenção expressa deste.
29. Nesse sentido, considera-se que, além da necessidade da existência de um **ato de delegação de competências por parte do Estado**, verifica-se necessária a revogação da referida portaria, **tendo em conta que as “regras gerais” em matéria tarifária na AML passam a constar do instrumento objeto de análise no presente Parecer¹¹.**
30. Ora, de acordo com a proposta de Regrais Gerais irão ser criados os seguintes títulos e tarifas de transportes:

Título	Abrangência/validade	Tarifa €
--------	----------------------	----------

¹¹ Bem como do Despacho n.º 8946-A/2015, de 10 de agosto de 2015, publicado no 1.º Suplemento da 2.ª Série do Diário da República, de 11 de agosto de 2015, e no Despacho n.º 15146-A/2016, de 1 de dezembro de 2016, publicado no 2.º Suplemento da 2.ª Série do Diário da República, de 15 de dezembro de 2016.

Passe Navegante Metropolitano	Válido para qualquer deslocação no território ou serviços maioritariamente na AML	40,00
Passe Navegante Municipal	Válido para qualquer deslocação na área do território do respetivo Município e nas respetivas zonas de fronteira, realizada por qualquer operador que aí opere	30,00
Passe Navegante Família	Habilita todos os membros do mesmo agregado familiar a realizar as deslocações abrangidas pelo Passe metropolitano	80,00
Passe Navegante Família	Habilita todos os membros do mesmo agregado familiar a realizar as deslocações abrangidas pelo Passe municipal	60,00
Passe Navegante +65	Adquirido por qualquer pessoa com idade superior a 65 (sessenta e cinco) anos ou reformada ou pensionista, sendo válido para todas as deslocações abrangidas pelo Passe metropolitano e municipal	20,00
Passe Navegante 12	Válido até ao mês em que a criança perfaz os 13 anos, sendo válido para todas as deslocações abrangidas pelo Incide sobre o Passe metropolitano e municipal	Gratuito

31. Decorre das Regras Gerais que se procederá à **eliminação de todos os títulos atualmente existentes**, sem prejuízo dos operadores poderem continuar a disponibilizar títulos de iniciativa própria, já existentes ou criados em articulação com a AML e assumindo os respetivos impactos financeiros para o sistema, para deslocações no interior da AML, sejam monomodais ou intermodais.
32. Considera-se que será de identificar claramente que títulos de transporte estão em causa, 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.
33. A proposta de Regras Gerais também prevê que:
- Durante o mês de abril e de forma transitória, para os utilizadores com *passse deslizante* (ou seja, de validade de 30 dias e não mensal) cujo termo decorra durante o mês de abril, é criado um passe com âmbito geográfico equivalente ao do passe metropolitano, a vigorar até ao final do mês de abril, com a tarifa de 10€ (dez euros). Afigura-se uma medida adequada para proteção dos passageiros que já adquiriram títulos de transporte anteriormente;
 - Os novos títulos de transporte não abrangem as deslocações realizadas em serviços públicos de transporte de passageiros de longa e média distância, designadamente, no caso do transporte rodoviário, os serviços “Expresso” e de

alta qualidade, o serviço público de transporte de passageiros flexível¹², os serviços de carácter histórico e de âmbito turístico, os circuitos especiais de transporte escolar, e os serviços de transporte ocasionais e regulares especializados. Afigura-se que esta exclusão de âmbito se encontra em conformidade com os regimes específicos aplicáveis, designadamente de acordo com as alíneas b) e c) do artigo 16.º do RJSPTP, e Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro.

- Os novos títulos de transporte não abrangem as deslocações realizadas em serviços públicos de transporte inter-regionais, exceto se mencionados especificamente ou em caso de acordo com as autoridades de transportes intermunicipais confinantes, bem como os serviços explorados diretamente pelos municípios ou com base em contratos celebrados pelos municípios com os operadores. Afigura-se estar em conformidade com as regras constantes do RJSPTP que determinam a articulação de entidades competentes através de contratos interadministrativos¹³.
- O âmbito de validade geográfica do passe Navegante Metropolitano pode ser alargado para passar a incluir outros serviços ou associado a outros títulos de transporte de forma a incluir serviços de âmbito inter-regional, mediante acordo a celebrar entre a AML e a correspondente autoridade de transportes. Afigura-se estar em conformidade com as regras constantes do RJSPTP que determinam a articulação de entidades competentes através de contratos interadministrativos¹⁴;
- Os passes Família e 65+ constituem títulos de tarifa reduzida, aos quais não podem ser aplicados bonificações e descontos tarifários adicionais,

¹² No entanto, considera-se que nada obstará, de futuro e do ponto de vista legal, nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que se possam abranger o serviço público de transporte de passageiros flexível se assim for entendido pelas autoridades de transportes.

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

¹⁴ O citado Guião refere que *“sobretudo nas áreas metropolitanas, é recomendável uma gestão do sistema de nível intermunicipal, sem prejuízo da possibilidade de existir coordenação reforçada e/ou gestão partilhada com municípios e da gestão, por estes, de serviços de transportes claramente considerados de âmbito meramente local.”* Acrescenta que *“tal resulta da necessidade de se atender à complexidade e densidade da rede, integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade e pendularidade, continuidade urbana, existência de interfaces de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeia.”* Ver também o “Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes” do Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, criado pelo Despacho n.º 5947/2017, de 6 de julho do Secretário de Estado das Autarquias Locais e do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, José Fernando Gomes Mendes, disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

determinadas pelo Estado ou pelas autoridades de transportes competentes, nos termos legais, sendo as respetivas compensações financeiras calculadas e pagas nos termos previstos no ato que os determinar. Considera-se que clarifica as condições de aplicação dos Passes 4.18¹⁵, Sub23¹⁶ e Social +¹⁷ ¹⁸e, consequentemente, o nível de compensações financeiras a suportar pelas entidades públicas.

- Os procedimentos de **atualização tarifária** são os constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, considerando-se que tal reforça a articulação de regras gerais e especiais de âmbito tarifário.

34. Contudo, refere-se no projeto que os novos títulos de transporte **não abrangem o transporte ferroviário, os serviços inter-regionais, intercidades e alfas**. Não resulta claro se é pretendido excluir todo o transporte ferroviário ou apenas os serviços inter-regionais, intercidades e alfas, uma vez que são estes que se encontram excluídos dos regime geral tarifário aplicável ao transporte público de passageiros¹⁹, e porque os serviços de longo curso nunca estiveram sujeitos a regras gerais tarifárias assumindo um natureza comercial e os regionais e inter-regionais estão sujeitos, ainda ao Regulamento n.º 243/2008, publicado Diário da República, 2.ª série, n.º 92, de 13 de maio de 2008, que até à sua eventual substituição manter-se-á em vigor. Uma vez que o Anexo I refere a aplicação das regras gerais aos operadores CP – Comboios de Portugal e Fertagus, deverão as disposições ser devidamente harmonizadas.
35. Por outro lado, as Regras Gerais estabelecem que o Passe Municipal é aceite como título de transporte válido para qualquer deslocação com origem e destino no interior do território do respetivo Município, realizada por qualquer Operador que aí opere, o que, na verdade, por definição, pode abranger serviços intermunicipais. Ainda que nos anexos exista maior especificação dois serviços abrangidos e porque a definição de fronteiras, através da identificação de paragens, ainda será feita pela AML, considera-

¹⁵ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro e Portaria n.º 138/2009, de 3 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 982-A/2009, de 2 de setembro, pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto e Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro, alterada pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, Portaria n.º 261/2017, de 1 de setembro e pela Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro.

¹⁷ Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro, alterada pela Portaria n.º 36/2012, de 8 de fevereiro.

¹⁸ Não obstante as alterações aos regimes legais aplicáveis às bonificações tarifárias nacionais para estudantes – 4.18 e Sub23 – terem sido implementadas, conforme previsto na Lei do Orçamento de Estado para 2018, **permanece por implementar a extensão do Passe Social + a todo o país**. Tendo em conta as relevantes alterações tarifárias em curso e não obstante a atribuição de financiamento a todas as autoridades do país, **a extensão daquela bonificação tarifária garantiria não só a mitigação dos seus efeitos para a população mas também introduziria medidas de equidade territorial e social em todo o país, tendo em conta as diferenças territoriais existentes no que se refere à alocação de financiamento do Orçamento de Estado para títulos de transporte bonificados de âmbito nacional**.

¹⁹ Por via da alínea b) do n.º 1 da Portaria n.º 298/2018 e pelo de 19 de novembro e do Decreto-Lei n.º 505/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro.

se que a referência correta será *“qualquer deslocação, em serviços de transporte público de passageiros municipais, com origem e destino no interior do território do respetivo Município”*.

36. Também se considera que a referência ao **Passe família** é demasiado genérica e não concretiza o âmbito de aplicação, pelo que, independentemente de uma eventual instrução técnica da AML, será necessária informação adicional para sejam totalmente claras e objetivas as condições de acesso e compensação.
37. De referir que o *“Anexo I - Abrangência Territorial”* estabelece que *“na determinação dos serviços abrangidos a AML tem em conta as seguintes exclusões: (...) Por motivos de restrições técnicas e de adaptação dos respetivos sistemas de bilhética devidamente identificadas pela AML, designadamente na fase inicial de implementação do sistema”*, o que se afigura pouco objetivo e de alcance indeterminado, devendo tal ser clarificado.
38. Por outro lado, o projeto de Regras Gerais estabelece também que como suporte físico e da informação dos passes continuará a ser adotado o cartão Viva ou compatível com esse sistema, ou outro suporte que venha a ser determinado por instrução técnica da AML e que a OTLIS – Operadores de Transportes da Região de Lisboa, enquanto entidade gestora do sistema de bilhética da área metropolitana de Lisboa, tem a obrigação de assegurar a transmissão à AML da informação do sistema de bilhética sem contacto, além de prestar ainda o apoio técnico e informação necessários à implementação, monitorização e fiscalização do sistema tarifário metropolitano, devendo, para este efeito, cumprir as regras técnicas e orientações definidas pela AML.
39. De assinalar que se encontra em linha com o artigo 12.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro²⁰ que estabelece que as entidades gestoras de sistemas de bilhética estão sujeitas à supervisão e fiscalização das entidades públicas competentes, *“devendo prestar-lhes toda a colaboração necessária, designadamente, na implementação, monitorização e fiscalização dos sistemas de bilhética e tarifário, bem como, cumprir as regras técnicas e orientações legais relativas à transmissão e armazenamento de dados ou outras que estejam definidas em instrumento legal ou contratual das autoridades de transportes competentes.”*, o que se afigura positivo no sentido de garantir que qualquer entidade, pública ou privada, com intervenção direta ou indireta em qualquer componente do sistema tarifário e que não seja autoridade de transportes, não pode

²⁰ Que dá cumprimento aos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP.

definir regras ou procedimentos que não estejam perfeitamente alinhadas com os mesmos princípios de legalidade, transparência e objetividade exigíveis²¹.

40. Cabe às autoridades de transportes definir de que forma as regras gerais específicas do sistema intermodal se aplicam a todos os operadores e a outras entidades relevantes, estabelecendo procedimentos administrativos de forma equitativa para todos, por imperativos de um bom ambiente concorrencial e por razões de transparência, legalidade e rigor na atribuição de financiamento público.
41. Considera-se este aspeto da maior relevância, uma vez que sendo os recursos públicos escassos, e sendo o setor dos transportes e da mobilidade um instrumento relevante de coesão económica, social e territorial, **o dispêndio de dinheiros públicos deve ser maximizado e eficiente**, permitindo, eventualmente alocar recursos para a manutenção do atual sistema ou o seu desenvolvimento.
42. Por outro lado, estando em causa a atribuição de recursos públicos, os beneficiários (operadores e OTLIS) apenas poderão ter intervenção no sistema de acordo com diretrizes e procedimentos efetivamente protocolados ou contratualizados pela a autoridade de transportes. Tal, a não ser alterado, poderá não só colocar em causa a certeza dos montantes das compensações financeiras a pagar, como suscita questões concorrenciais ao permitir que entidades concorrentes possam, potencialmente, subverter regras que, por definição, devem ser aplicadas a todos e de forma equitativa.
43. Também se garante o cumprimento do n.º 2 do artigo 12.º Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que estabelece que *“as plataformas eletrónicas de suporte dos sistemas de bilhética podem centralizar a informação sobre cartões, passageiros e transações, cumprindo a legislação em vigor sobre proteção de dados e proteção de informação confidencial ou segredo de negócio”*, o que promove e garante a plena execução da legislação relativa a recolha, tratamento e acesso a dados pessoais, sobretudo através da imposição, por parte das autoridade de transportes competentes, das regras e procedimentos adequados.
44. Ainda quanto ao sistema de bilhética²² estabelece-se que a plataforma eletrónica de suporte dos sistemas de bilhética gerida pela OTLIS pode centralizar a informação sobre

²¹ Aliás, este princípio de sujeição daquelas entidades às autoridades transportes apenas se encontrava expresso, até à data, no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

²² Já o preâmbulo da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, referia que foram tidas em conta as recomendações do Tribunal de Contas, emitidas no âmbito de diversos relatórios de auditoria, sobre a necessidade de simplificação do sistema tarifário na AML, de revisão e de atualização sistemática dos critérios de distribuição das receitas entre operadores de transportes relativas aos

cartões, passageiros e transações, devendo aquela cumprir, quanto aos dados relativos a passageiros e a operadores, a legislação em vigor sobre proteção de dados e proteção de informação confidencial ou segredo de negócio.

45. Efetivamente as autoridades de transportes estão vinculadas, nos termos do n.º 8 do artigo 22.º do RJSTPT, 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 obstando tal à receção da informação. Também, estão vinculadas, no que se refere ao tratamento de informação, ao disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, da Diretiva (UE) 2016/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais e do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.
46. Contudo, será 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.
47. Decorre igualmente das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento (CE) 1370/2007, do Conselho Europeu e do Conselho, de 23 de outubro²³, 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 a dados de base essenciais, exatos e adequados por parte dos seus detentores.
48. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a uma autoridade pública, poderá consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados²⁴.

passes intermodais e a utilização plena das potencialidades que, para esse efeito, apresenta a tecnologia da bilhética sem contacto.

²³ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014 - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014XC0329(01))

²⁴ Neste sentido, ver: Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) 29 de abril de 2004, no processo C-418/01.

49. Também se afigura da maior relevância que o **sistema tarifário esteja baseado na recolha de dados reais 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.
50. Por outro lado, deve-se garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da *compliance* legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor pelo que se recomenda a inserção de norma no projeto ou previsão em instrução técnica da AML, **a previsão e regras de relacionamento entre a AML e a OTLIS**, que se verifiquem necessárias em aditamento ao Regulamento, e que preveja a auditoria e/ou verificação permanente equipamentos embarcados nos operadores e a todo o hardware e software existentes, seja em que parte interessada esteja instalado, para garantir que os dados que são recolhidos num veículo são aqueles que são efetivamente transmitidos para o seu adequado tratamento de acordo com regras claras e objetivas para a recolha, transmissão e tratamento de dados, eliminando a possibilidade de intervenção humana ou tecnológica para alterar o número de validações correspondente à realidade.
51. Também pelas razões apontadas, considera-se que nos termos do n.º 2 do artigo 38.º do RJSPT, a própria **OTLIS está sujeita ao cumprimento de regras e determinações da autoridade de transportes**, pelo que se afigure relevante que a mesma esteja tão obrigada ou vinculada ou cumprimento das regras gerais, como os operadores (até porque a própria é um agrupamento daqueles), de forma expressa nas presentes Regras Gerais, o que se recomenda, podendo-lhe também ser imputados e sancionados eventuais incumprimentos.
52. Por outro lado, será de salientar que o “**sistema de bilhética**” da região de Lisboa, consubstancia-se, na verdade, numa diversidade de sistemas na disponibilidade da OTLIS, dos operadores e de entidades terceiras (vulgo “integradores”) contratados pelos operadores, não estando a intervenção destas entidades adequadamente disciplinadas e sendo a sua ação preponderante para a correta aplicação destas regras.
53. Nesse sentido, recomenda-se que eventuais incumprimentos provocados por aquelas entidades não deixem ser sancionados, ainda que os operadores ou a OTLIS assumam a responsabilidade, em primeira instância, podendo exercer direito de regresso posteriormente.

54. O projeto prevê igualmente que os passes previstos nas Regras Gerais, à exceção do Navegante 12, têm validade mensal, que decorre desde o primeiro ao último dia do mês para o qual foi adquirido, sem prejuízo da possibilidade de estabelecimento de diferente validade por instrução técnica da AML.
55. Ora, o artigo 4.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, estabelece o que o Estado considera como oferta mínima de títulos de transporte a disponibilizar em todos os serviços de transporte público de passageiros, e que devem assumir a forma de: (i) títulos de transporte intermodais ou monomodais de utilização ocasional, válidos para uma viagem ou por um período de tempo determinado; (ii) títulos de transporte intermodais ou monomodais de utilização mensal ou de 30 dias consecutivos, válidos para um número ilimitado de viagens.
56. A mesma norma estabelece a possibilidade de ser disponibilizadas outras configurações de títulos e tarifas de transporte, designadamente, títulos para um número limitado de utilizações, títulos com diferentes validades temporais ou de utilização não consecutiva, com bases tarifárias definidas em função da distância, do tempo, de zona(s) ou mistas, títulos com descontos tarifários de quantidade ou de âmbito social, de promoção da intermodalidade, de integração de outros serviços de mobilidade, ou de utilização frequente, no formato pré-comprados, pré-pagos, pós-pagos ou carregamentos eletrónicos e em numerário. Tal norma assume carácter programático, mas é positiva a identificação de formatos alternativos, que podem aumentar a atratividade do sistema e oferecer possibilidades mais adequadas às necessidades da população (caso sejam implementadas).
57. Neste contexto, a previsão de uma **validade apenas mensal e não de 30 dias**, que atualmente existe, face às possibilidades legal e tecnologicamente existentes representam, objetivamente, um retrocesso para os passageiros, em termos de comodidade no acesso ao sistema, mas também porque potenciará a concentração de pessoas para aquisição de títulos no fim de determinado mês e não ao longo de vários dias validade mensal.
58. Ainda que se possa vislumbrar que tal se possa justificar pelo facto de se estarem a introduzir alterações estruturais no sistema que implicam desenvolvimento tecnológicos relevantes e que os passageiros já serão beneficiados pelas relevantes reduções tarifárias, **recomenda-se a ponderação de, a curto prazo, a reintrodução dos títulos de transporte com validade de 30 dias, independentemente da data da aquisição**

e que se sejam reforçados os **meios de informação e divulgação ao público das novas regras, de forma clara, transparente e compreensível**, bem como os **balcões de atendimento** face ao previsível acréscimo e concentração de procura.

59. Por outro lado, uma alteração estrutural das fronteiras de um sistema tarifário, anteriormente baseado em coroas concêntricas a partir de Lisboa, instituído nos anos 70 do século passado, não será de fácil e imediata assimilação por parte dos atuais e futuros utilizadores. Bastará atentar ao Anexo I – Abrangência Territorial para se tornar claro que nem mesmo os utilizadores habituais terão uma apreensão imediata dos limites territoriais dos novos títulos, podendo tal potenciar infrações inadvertidas ao abrigo do regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros, aprovado pela Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, na sua redação atual.
60. Nesse sentido, uma adequada **informação ao passageiro** afigura-se da maior relevância, também para a AMT uma vez que assume competência de promoção e defesa dos interesses dos consumidores e é responsável pelo tratamento de reclamações dos mesmos no Livro Vermelho, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual.
61. Por outro lado, tal como referido em anterior *“Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros”* da AMT²⁵, 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, celebrado com um operador de transporte público 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, bem como são estabelecidas condições gerais de transporte, ou seja, as condições definidas pelo operador que, com a celebração do contrato de transporte, se tornam parte integrante do mesmo.
62. Por essa razão, recomenda-se que os operadores, OTLIS e AML, garantam a elaboração do contrato de transporte e de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão relativos à sua atividade, incluindo, sobretudo, todos os aspetos relevantes em matéria tarifária, preferencialmente e sempre que possível num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie

²⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

e que não contrarie o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das suas competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.

63. Recorde-se que o **sistema tarifário não se resume apenas às tarifas cobradas ao passageiro**, mas sim, nos termos da linha c) do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro ao conjunto de regras²⁶ em vigor em determinado território que, de acordo com diversas dimensões, condicionam e disciplinam: (i) o nível de acessibilidade ao sistema, (ii) os resultados do contrato de serviço público; (iii) os níveis de recursos públicos necessários à manutenção e desenvolvimento do sistema, Nas dimensões referidas incluem-se: (i) Títulos de transporte (ii) Tarifas e bonificações (iii) Cartões de suporte (iv) Sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade (v) Regras de utilização e divulgação (vi) Zonamento e abrangência (vii) Recursos, compensações e repartição de receitas.²⁷
64. 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 *marketing*.
65. 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.
66. 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.
67. Tal exigência reforçada de **deveres de informação** afigura-se muito positiva, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores,

²⁶ Ver Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf

²⁷ Ver também Parecer da AMT relativamente à proposta de portaria que estabelece as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, bem como à fixação das respetivas tarifas; <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pareceres/parecer-nº-242018-regras-gerais-relativas-a-criacao-e-disponibilizacao-de-titulos-de-transporte-aplicaveis-aos-servicos-de-transporte-publico-coletivo-de-passageiros/>

permitindo uma mais eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros.²⁸

68. Refere o preâmbulo do projeto de regras gerais que o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, estabelece que a obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas.
69. Por outro lado, que tais obrigações de serviço público e de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais que definam claramente as obrigações de serviço público 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 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.
70. Acrescenta a AML que do quadro jurídico vigente resulta, ainda, que as autoridades de transportes devem compensar os operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público, de acordo com as regras previstas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, bem como pelo artigo 24.º do RJSPT, em que:
- A compensação a atribuir não pode, de modo a evitar a respetiva sobrecompensação, exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes

²⁸ 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 RJSPT, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos dos passageiros e qualidade do serviço, prevê, no seu anexo, como um nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros a prestação de informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos. Devem também ser tidas em conta a Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, alterada pelos Decretos-Leis n.os 14/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 117/2017 de 12 de setembro, que fixa o regime contraordenacional aplicável ao passageiro sem título e ainda as regras relativas ao incumprimento de obrigações previstas na demais legislação aplicável, designadamente no Código dos Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

do cumprimento das obrigações tarifárias (cf. artigos 3.º do Regulamento (CE) n.º 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 uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. Anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007);
- Os benefícios que resultem do novo sistema tarifário metropolitano devem, nos termos permitidos pelo artigo 30.º do RJSPTP, ser partilhados entre a AML e os operadores;
- A implementação do novo sistema tarifário metropolitano implica uma alteração significativa em face do tarifário atualmente praticado pelos operadores, em virtude, desde logo, da tipologia dos novos títulos, da abrangência territorial e do respetivo preço;
- Neste contexto, o novo sistema tarifário metropolitano introduz uma variação não marginal dos preços de venda ao público, que não permite aplicar os valores de elasticidade de referência relativamente ao nível e distribuição da procura nos transportes coletivos, bem como ao nível de receitas, designadamente quanto à sua repartição entre operadores e entre os novos passes metropolitanos e os títulos próprios dos operadores.

71. Assim, refere a AML que as **Regras Gerais são uma obrigação de serviço público de natureza tarifária** inerente à exploração do serviço público de transportes, nos termos estabelecidos na Lei n.º 10/90, de 17 de março, e no RJSPTP, e que estabelecem as condições disponibilização aos passes de âmbito municipal e metropolitano na AML contendo condições de disponibilização destes títulos de transporte na área metropolitana de Lisboa, as regras relativas à atribuição da respetiva compensação financeira, de natureza tarifária, aos operadores de serviço público de transporte de passageiros regular da área metropolitana de Lisboa (bem como a participação da OTLIS no âmbito do novo sistema tarifário metropolitano, conferindo o direito ao pagamento de compensações financeiras aos operadores que atuem no âmbito de autorização, concessão e/ou contratualização, em razão do interesse público que fundamenta a prestação dos respetivos serviços de transporte.

72. Estabelece que a proposta de Regras Gerais que, além da obrigação de serviço público de disponibilização dos passes, constituem ainda obrigações dos Operadores:
- O cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de utilização de passes previstas no Anexo II;
 - A venda ao público dos passes válidos nos serviços de transporte;
 - A não disponibilização de quaisquer títulos de transporte para viagens totalmente no interior da AML com preço de venda ao público sem desconto superior a € 40 (quarenta euros);
 - A adoção, implementação e manutenção em regular funcionamento de sistemas de bilhética que permitam a utilização dos passes, bem como a transmissão de toda a informação necessária ao cálculo da respetiva repartição de receitas e compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável;
 - A divulgação ao público de informação clara, objetiva e transparente sobre os tarifários válidos;
 - A fiscalização das validações de todos os títulos de transporte;
 - Fornecer à AML, os dados das vendas e das validações efetuadas pelos passageiros no sistema de bilhética e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso da repartição das receitas tarifárias e das compensações financeiras, bem como informação sobre a frota afeta ao serviço regular de passageiros e sobre as carreiras afetas àquele serviço, nos termos e com o detalhe identificados no Anexo II;
 - Transmissão mensal à AML por via eletrónica e em formato editável, de acordo com o formato previsto no referido Anexo II, através da OTLIS, ou entidade que venha a assumir os poderes de gestão do sistema de bilhética, podendo a AML proceder a correções ou suspender o pagamento de compensações até que a informação prevista no número anterior seja enviada ou retificada pelo operador.
73. De sublinhar que no “Anexo II - Informação a Fornecer aos Operadores”, é estabelecida a obrigação de remessa à AML de informação contabilística analítica com desagregação suficiente, que permita conferir os dados recebidos, bem como de informação desagregada por carreiras/linhas. Consideramos tal disposição de bastante relevância uma vez que decorre do Regulamento (CE) 1370/2007, que a contabilidade utilizada por operadores de serviço público deve ser suficientemente desagregada, de forma a

permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio²⁹, 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 defendido³⁰.

74. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela, para o Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 (ao qual, aliás, se recomenda que seja feita referencia expressa ao seu cumprimento.³¹
75. Por outro lado, estabelece-se que as receitas da venda dos passes são da titularidade dos operadores, sendo repartidas entre estes nos termos estabelecidos no Anexo III, sendo que as receitas e benefícios resultantes da implementação do sistema tarifário

²⁹ Decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 a necessidade de adequado tratamento contabilístico das atividades de um operador de transportes públicos “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a 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 carácter 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.

³⁰ 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

³¹ Ver ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

metropolitano são repartidos entre a AML e os operadores, nos termos e proporção previstos no Anexo III.

76. No que se refere a **compensações** é estabelecido que a AML paga aos operadores, pelo cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo a obrigação acessória de realização de investimento em sistemas de bilhética, as compensações financeiras previstas no Anexo III e após a aferição do cumprimento pontual e integral das obrigações de serviço público em causa.
77. Por outro lado, o **cálculo da repartição de receitas e das compensações financeiras** devidas é efetuado pela AML de acordo com as regras do Anexo III e com base nos dados obtidos a partir do **sistema de bilhética**, competindo à AML, designadamente:
- (i) identificação da validade dos registos informáticos de vendas e validações extraídos do sistema de bilhética;
 - (ii) a determinação dos parâmetros de cálculo e dos procedimentos necessários à concretização do cálculo;
 - (iii) O cálculo do montante da repartição de receitas e respetivos mapas de repartição de receitas, se aplicável.
78. O pagamento das compensações previstas é feito por transferência bancária para a conta bancária a indicar por cada operador, no calendário e termos constantes do Anexo III, e sem prejuízo da realização das operações de compensação previstas naquele Anexo e sem prejuízo de ações de fiscalização, monitorização e auditoria desenvolvidos pela AML 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 a que houver lugar ser efetuados no processamento seguinte.
79. O Anexo III refere que se pretende assegurar *“nos termos legais, a adequada e suficiente compensação pelo cumprimento das obrigações tarifárias inerentes ao novo sistema tarifário metropolitano”* estabelecendo diversos pressupostos e metodologias que têm em conta, designadamente:
- Perspetivas de crescimento de receitas;
 - Não compensação e descontos existentes ou custos já assumidos por operadores ou autoridades;
 - A manutenção da oferta;
 - A estimativa de migração dos atuais títulos de transporte existentes para os novos títulos de transporte;

- Estimativa de défice tarifário entre os valores dos anteriores títulos e os novos títulos;
- Estimativa do défice gerado por atuais utilizadores de passes até aos 12 anos, pessoas com mais de 65 anos ou reformados;
- Estimativa do défice no passe família a partir dos resultados do Inquérito a Mobilidade 2017 na AML;
- Estimativa do défice nos títulos ocasionais;
- Estimativa da redução das compensações das bonificações sociais do Estado, em resultado da redução do valor do preço de referência sem desconto dos títulos e ao seu ajuste ao alargamento do Passe Social+ a todos passes validos no território da área metropolitana de Lisboa.

80. De referir que a documentação enviada não é acompanhada de informação objetiva e quantificável do resultado das estimativas efetuadas, nem dos critérios objetivos de cálculo mencionados, sendo tal relevante para aferir da sua exequibilidade, certeza e fiabilidade coerência da integralidade do modelo, tal como se verificou possível aquando da emissão da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho³², e também parta os efeitos de aferição de cumprimento da alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º, n.º 2 do artigo 5.º a 9.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com a última alteração pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, artigos 115.º e 122.º Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a última alteração pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

81. Será relevante para o cumprimento das atribuições da AMT, avaliar o processo em toda a sua integralidade, incluindo os estudos de fundamentação³³, quanto a critérios de

³² Disponível no sítio da Internet da AML:

https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57E28D61ED683/2A-CARACTERIZAA O DA MOBILIDADE NA AML.PDF

³²

³³ 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 vinculatividade e exequibilidade relativa, carecendo atos administrativos, regulamentares e contratuais subsequentes de posterior e 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, transporte público de passageiros, constante do RJSPTP e do Regulamento. Aliás, a alínea c) do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres estabelece que *"os preços a cobrar dos utentes deverão ter em conta os custos de produção da concessionária e a situação do mercado de transportes, sendo estabelecidos pela concessionária, com exceção daqueles que o Governo entenda dever fixar"*. O mesmo diploma refere que a *"organização e*

maior objetividade e transparência no sistema, entre operadores e autoridades e, reflexamente, com os passageiros e em ordem a garantir promoção do bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável³⁴, que é o foco central de atuação desta entidade reguladora.³⁵

82. Desde logo, e mais especificamente e a título de exemplo haverá que clarificar porque foi estimado o défice relativos a títulos ocasionais e a respetiva questão da compensação, uma vez que, por definição, são os títulos mensais que asseguram as necessidades básicas da população nas suas deslocações casa-trabalho-casa.
83. O mesmo Anexo III inclui uma parte B referente a “*compensações e critérios de repartição das receitas,*” onde refere que será criada uma **chave de repartição dos novos passes** a criar e a que resulta da participação de cada um dos operadores nas receitas (incluindo bonificações do Estado), sendo ajustada mensalmente, logo que haja dados reais de vendas, **por forma a assegurar que cada operador recebe a receita tarifária de 2018 relativa a todos os passes e títulos ocasionais, independentemente da migração que ocorra entre qualquer título disponibilizado**”.
84. De referir quanto a este aspeto que deve ser clarificado o que se entende por “assegurar” receita, considerando-se que o nível de receita do ano anterior deverá representar um referencial para o modelo de cálculo de compensações e não um objetivo a atingir no financiamento, independentemente do cumprimento das obrigações tarifárias ou da alterações de todas as variáveis que concorrem para o seu cálculo.
85. [confidencial]

funcionamento do sistema de transportes terrestres tem por objetivos fundamentais assegurar a máxima contribuição para o desenvolvimento económico e promover o maior bem-estar da população” e pugna por adequação permanente da oferta dos serviços de transporte às necessidades dos utentes, sob os aspetos quantitativos e qualitativos e progressiva redução dos custos sociais e económicos do transporte. Por outro lado, o prosseguimento dos objetivos enunciados deve obedecer aos diversos princípios básicos orientadores, tais como: assegurar aos utentes, em paridade de condições, igualdade de tratamento no acesso e fruição dos serviços de transporte; assegurar às empresas, públicas ou privadas, de serviços de transporte um regime de ampla e sã concorrência, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão, justa rentabilidade dos investimentos efetuados, justa igualdade de tratamento, equiparando, quanto possível, as suas condições concorrenciais de base, sem prejuízo das suas diferenças estruturais e das exigências do interesse público.

³⁴ 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).

³⁵ Ver a informação da AMT designada de “Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, Melhor Legislação para uma Melhor Regulação, Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiro” em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

86. Mais uma vez, considera-se relevante explicitar o racional da compensação de título ocasionais, tendo também em conta a potencial transferência de passageiros para o novo sistema de Passes.
87. Acresce ainda a definição de um valor de referência para cada operador nos seguintes termos: “[confidencial] Na sequência de considerações anteriores, neste aspeto será de esclarecer qual o peso deste item no montante global de compensações.
88. O *upside* de receitas a partir do valor de referência (receitas de passes metropolitano e municipal partilhadas entre operadores e AML), sendo o Anexo III “será repartido de acordo com o seguinte [confidencial]”.
89. [confidencial]
90. Também quanto a este aspeto, a documentação enviada não é acompanhada de 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), nem dos critérios objetivos de cálculo, sendo tal relevante para aferir da sua exequibilidade, certeza e fiabilidade coerência da integralidade do modelo.
91. Também não resulta absolutamente claro da redação e não é possível concluir, desde já, se estamos perante pressupostos para elaboração do modelo de referência inicial, sem prejuízo de periódica atualização, designadamente em função dos dados reais e atualizados recolhidos a partir do sistema de bilhética ou se o modelo de base tem por objetivo assegurar, sem limite temporal, as receitas dos operadores obtidas em ano anterior, independentemente das condições de base (alteração da procura, da oferta, dos padrões de mobilidade, vendas etc), o que não se considera admissível, tendo em conta o enquadramento jurídico, europeu e nacional aplicável, nomeadamente no que se refere a matérias relacionadas com a proibição de auxílios de Estado.
92. A AMT tem considerado 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 da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, que impôs os passes intermodais na região de Lisboa, a Portaria do Passe Social + ou os decretos-lei que criaram os Passes 4.18 e Sub23.
93. 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. 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 (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

94. Por outro lado, segundo o artigo 11.º Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, as subvenções públicas que não revistam a natureza de indemnização compensatória são concedidas nos termos e pelas entidades definidas na norma, legal ou regulamentar, que preveja a subvenção, podendo revestir a forma de ato ou contrato administrativo
95. Segundo as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação do regulamento (CE) 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.”*
96. Acrescenta ainda que o n.º 3 do artigo 3.º, autoriza as entidades competentes dos Estados-Membros a *“excluírem do âmbito de aplicação do regulamento as regras gerais aplicáveis à compensação financeira pelas obrigações de serviço público e que fixem tarifas máximas para o transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida. Se um Estado-Membro decidir fazê-lo, as autoridades nacionais devem avaliar as disposições de compensação à luz das regras do Tratado, em especial as relativas aos auxílios estatais”*.
97. 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”*.
98. Importa referir que a União Europeia impôs regras específicas para as **indemnizações compensatórias**, i.e., para apoios que visam compensar as empresas pelos custos de exploração decorrentes da prestação de serviços de interesse económico geral. A necessidade destas regras específicas prende-se com a importância de garantir que estes apoios são compatíveis com o mercado interno e que não são prejudiciais à concorrência. Enquanto regulador económico do *Ecossistema da Mobilidade e Transportes*, compete à AMT, em estreita articulação com a Autoridade da Concorrência, zelar pela promoção e defesa da concorrência no setor, através, entre

outros, da aplicação das normas europeias e do controlo das indemnizações compensatórias.

99. Assim, o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE estabelece que *“as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afetado de maneira que contrarie os interesses da União.”*. Por outro lado, o artigo 93.º do mesmo Tratado determina que *“São compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público.”*
100. A Comissão Europeia, na sua comunicação³⁶ de orientação para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, elucida que *“Contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário³⁷ 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.”*
101. 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.”*^{38 39}

³⁶ 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”.

³⁷ O Regulamento permite que os Estados-Membros possam optar pela aplicação do mesmo ao transporte fluvial de passageiros. Portugal tomou essa opção, expressa na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

³⁸ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

³⁹ 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*

102. Da legislação vigente, bem como da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark resulta assim, que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de 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.
103. Assim, na generalidade, ainda que a documentação associada ao processo e especificação das regras gerais não se encontra completa, 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, tendo os efeitos das incidências negativas e positivas da prossecução de tais obrigações, por uma empresa habilitada a prestar serviço público de acordo com os procedimentos administrativo, contratuais e legais em vigor, ainda que sujeito à avaliação das estimativas efetuadas, dos critérios objetivos de cálculo mencionados, para aferir da sua exequibilidade, certeza e fiabilidade coerência da integralidade do modelo.
104. Acresce que parece resultar das Regras Gerais o estabelecimento de outro tipo de obrigações que não de âmbito tarifário:
- *“hh) Para este efeito, importa criar mecanismos que possibilitem aos Operadores a **manutenção do atual nível de oferta**, atribuindo-lhes uma adequada compensação financeira, de natureza tarifária, pela disponibilização dos passes que integram o novo sistema tarifário metropolitano;*
 - *14. Os operadores poderão, desde que autorizados pela AML, proceder ao **ajustamento ou reforço da oferta**;*
 - *15. Quando estes ajustamentos e/ou reforços de oferta não se afigurem exequíveis ou suficientes, os acréscimos de oferta da iniciativa da AML **serão objeto de acordo com os operadores ou de compensação**, na medida em que tal se afigure viável ao abrigo do quadro legislativo e regulamentar em vigor;*
 - *16. A AML determinara uma compensação **pelos investimentos que serão feitos no sistema de bilhética em resultado desta obrigação tarifaria acessória.**”*

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.”

105. Ora, nestes casos poderemos estar perante **compensações financeiras** que revestem o caráter de **indenizações compensatórias** sendo necessária a celebração de um **contrato de serviço público** com obrigações relativas **a oferta de serviços de transportes**, devendo ser compensadas de acordo com regras próprias e no respeito do previsto no RJSPTP. Será necessário, por isso, clarificar tais normas relativas à disponibilização de serviços de transportes no âmbito de regras gerais que se destinam a fixar regras de âmbito tarifário.
106. Caso se mantenha, por exemplo, a referência a financiamento do sistema de bilhética é importante clarificar que esta obrigação, para ser financiável, é claramente acessória (incindível) da obrigação de serviço público tarifária.
107. Por outro lado, o projeto de Regras Gerais estabelece que o não cumprimento das obrigações de serviço público de natureza tarifária e de deveres de informação dá lugar à suspensão do pagamento das compensações financeiras, que se mantém enquanto durar o incumprimento, sendo o valor correspondente ao período em que se verificou aquele incumprimento após a sua cessação e sem prejuízo de aplicação de contraordenações por incumprimento das obrigações de serviço público, nos termos do RJSPTP.
108. Também se estabelece que no exercício das suas competências de fiscalização, a AML supervisiona e fiscaliza a atividade dos operadores e das entidades responsáveis pelo reporte de dados de bilhética, podendo, para este efeito, promover as auditorias tidas por convenientes, nos termos da lei.
109. No que se refere à fiscalização da legalidade, considera-se relevante a inserção de referência expressa para os artigos 23.º 40.º e 46.º do RJSPTP de forma a que fique claro que a violação de uma determinação de uma obrigação de serviço público ou de regras gerais tarifárias constituem, por si só uma infração punível com contraordenação, reforçando o caráter vinculativo das futuras regras gerais.
110. Acresce que nos termos do artigo 40.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT pode proceder ao sancionamento de infrações como sejam (i) O incumprimento de normas nacionais e da União Europeia que se insiram nas atribuições da AMT e que imponham obrigações às empresas ou operadores dos setores regulados, designadamente rodoviários, ferroviários, marítimos, fluviais (ii) a violação de regras nacionais ou da União Europeia aplicáveis ao recebimento de compensações ou auxílios financeiros, procedimentos que também podem ser despoletados por iniciativa

das autoridades de transportes, tal como previsto na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

111. Por outro lado, será relevante fazer referência expressa à **supervisão e fiscalização da AMT**, não só porque é a entidade competente para iniciar processos de contraordenação ao abrigo do RJSPTP, mas também tendo em conta as competências previstas no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, como sejam: (i) fazer cumprir as leis, os regulamentos e atos de direito da União Europeia; (ii) 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; (iii) proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados.
112. Afigura-se-nos ser igualmente relevante **o reforço da cooperação institucional entre a AMT e a AML**, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover prossecução adequada e correta das políticas públicas, garantindo e promovendo o cumprimento da legalidade.
113. Acresce ainda ser relevante fazer referência expressa à intervenção da **Inspeção-geral de Finanças**, à semelhança do que já acontecia na Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, atentas as respetivas competências decorrentes do artigo 13.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com a última alteração pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro e previstas no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril, como sejam: (i) Exercer, no âmbito da administração financeira do Estado, a auditoria e o controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas públicas e na realização das despesas públicas, nacionais e europeias; (ii) Proceder a ações sistemáticas de auditoria financeira, incluindo a orçamental, de controlo e avaliação dos serviços e organismos, atividades e programas da administração financeira do Estado, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica, bem como outras entidades que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais, com especial incidência nas áreas da organização, gestão pública, funcionamento e recursos humanos, visando a qualidade e eficiência dos serviços públicos.

114. No que se refere à aplicação aos **serviços explorados ao abrigo de contratos de serviço público de transporte de passageiros**, estabelece-se que as Regras Gerais são aplicáveis, com as necessárias adaptações, nos casos dos serviços explorados ao abrigo de contratos de serviço público nos quais se atribua a titularidade das receitas à autoridade de transportes, designadamente quanto ao destinatário do pagamento das compensações financeiras, que é, nesse caso, a autoridade de transportes.
115. No que se refere a este aspeto, a documentação enviada não contém dados dos impactos objetivos nas compensações a atribuir a cada um dos operadores nem de que necessárias adaptações serão necessárias efetuar para proceder à aplicação destas regras gerais a operadores com contratos de serviço público, **sendo de evitar, na medida do legal e contratualmente possível, o acionamento dos mecanismos contratuais de reposição do equilíbrio financeiro dos mesmos**.
116. Por outro lado, considera-se da maior relevância a referência expressa aos operadores que estão habilitados a disponibilizar transporte público de passageiros ao abrigo de **autorizações provisórias**, previstas nos artigos 10.º a 12.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
117. Uma vez que é uma obrigação legal nacional e europeia a aplicação de uma regra geral de submissão à concorrência daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019⁴⁰, a imposição de obrigações de serviço público por regras gerais ou contratos apenas pode abranger as **autorizações provisórias, apenas no seu prazo de vigência (31.12.2019, nos termos do RJSPTP)**, uma vez que uma duração superior poderia eventualmente configurar uma extensão da validade de autorizações ou contratos por ajuste direto, o que não é permitido, nos termos da legislação aplicável.

III – DAS CONCLUSÕES

118. Efetivamente, as medidas propostas – de resolução de insuficiências do sistema há muito diagnosticadas - **assumem um caráter claramente 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 da área metropolitana de

⁴⁰ Neste sentido ver informação da AMT, disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

Lisboa, 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.

119. Esta **mudança estrutural** do sistema tarifário assume grande relevância e com relevante impacto no esforço financeiro público, ao passageiro e aos operadores de transporte público, pelo que, nos termos do artigo 50.º do RJSPTP, do artigo 90.º e 10.º da Portaria n.º 298/2018, de 11 de novembro, e das alíneas a), d), i), f), m), n) e q) do n.º 1 do artigo 5.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como do ponto 13 do Despacho n.º 1234-A/2019, considera-se necessário que seja remetida à AMT toda a documentação relevante associada à emissão destas Regras Gerais, acompanhada de informação objetiva e quantificável do resultado das estimativas efetuadas, dos critérios objetivos de cálculo mencionados, bem como os resultados finais relativos à despesa pública associada e compensações a efetuar a cada um dos operadores, permitindo assim confirmar exequibilidade, certeza, fiabilidade e coerência da integralidade do modelo.
120. De referir, que se considera que deve existir uma cuidadosa ponderação do impacto desta alteração estrutural e disruptiva do sistema tarifário, tendo em conta a sua vigência temporal, sustentabilidade e *compliance* com os normativos aplicáveis, não apenas ao “mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros” (universo coberto pelo Regulamento (CE) 1370/2007, na sua redação atual e RJSPTP), como, também, aos normativos aplicáveis em sede de auxílios de Estado e sua especialidade no que respeita ao mesmo mercado.
121. Dessa ponderação deve resultar claro quais os impactos desta alteração estrutural na transição (em curso) do modelo de prestação de serviços públicos de transporte de passageiros ainda baseado em “autorizações provisórias” para um modelo de “concorrência regulada”, no qual os referidos serviços serão necessariamente conformados em contratos de serviço público, atribuídos através de procedimentos de contratação pública.
122. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos (operadores) de capitais públicos (“operadores internos”, na aceção do RJSPTP) e dos operadores de capitais privados, tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável.

123. Considera-se, assim, que a AMT apenas estará habilitada a emitir parecer final sobre esta matéria (positivo, condicionado ao cumprimento de recomendações ou negativo) após o envio dos elementos adicionais relevantes, que possam complementar a análise.

Lisboa, em 12 de março de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

*Direção de Supervisão / Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial
Gabinete de Assuntos Jurídicos*