

## PARECER N.º 02/AMT/2017

### Supervisão dos Mercados da Mobilidade

#### I – DO ENQUADRAMENTO

1. O presente Parecer tem por objeto a comunicação da Área Metropolitana de Lisboa (AML), de 19 de janeiro de 2017 (Refª 92/2017), relativa à atualização tarifária determinada pelo **Despacho Normativo n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, que fixa a percentagem máxima de aumento nos preços praticados para os títulos relativos aos transportes coletivos**, rodoviários interurbanos de passageiros, aos transportes coletivos de passageiros nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, aos transportes ferroviários urbanos e suburbanos e aos transportes fluviais<sup>1</sup>, em que é solicitada a “aclarção” da aplicação das disposições daquele despacho à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).
2. Tal comunicação é efetuada ao abrigo do disposto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP) e do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.
3. O presente Parecer inscreve-se, assim, no cumprimento da missão da AMT **enquanto regulador económico independente**, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de apoio na implementação e avaliação das políticas referentes ao *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* e de participação na elaboração das regras gerais e dos princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos.
5. Com o novo quadro regulatório visa-se **suprir falhas do mercado, sem gerar falhas do Estado**, construindo **um paradigma de concorrência não falseada ou inclusiva**, sem restrições nem distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e

---

<sup>1</sup> <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/105574283/details/maximized?types=SERIEII&search=Pesquisar&numero=14-A%2F2016>

sustentável, e **promovendo o equilíbrio dinâmico e resiliente de três racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.**

6. Nesta análise, procurar-se-á corresponder às solicitações específicas da AML mas também e paralelamente aprofundar e avaliar diversas questões regulatórias suscitadas pela comunicação referida.
7. Em primeiro lugar, no que se refere à **compliance dos instrumentos legais e regulamentares relevantes**, como a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Transporte Público de passageiros e o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, serão abordadas as questões interpretativas colocadas pela AML e só depois da sua verificação positiva da *compliance* e enquadramento com o ordenamento jurídico, com o adequado esclarecimento da sua aplicação, se torna legítimo à AMT prosseguir a análise para as questões regulatórias subsequentes.
8. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para suprir falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades ou atos normativos que de algum modo o representam, e promover a confluência de paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais já mencionadas.
9. Para os devidos efeitos de visão e compreensão integrada do presente parecer, o mesmo foi sistematizado da seguinte forma:

**I – DO ENQUADRAMENTO**

**II – DA ANÁLISE**

**II.1. Do Enquadramento legal e regulamentar**

**II.2. Da regulamentação**

**II.3. Da atualização tarifária**

**II.4. Critérios de aplicação do Despacho Normativo**

**II.4.1. Aplicação da taxa de aumento médio máximo**

**II.4.2. Aplicação do Despacho a Tarifas Planas**

**II.4.3. Bonificações sociais e arredondamento dos preços**

**II.4.4. Criação e eliminação de títulos e tarifas de transportes**

**II.4.5. Cartões de suporte a títulos de transporte**

**II.4.6. Procedimentos de aprovação e publicação de atualização de tarifas**

**II.5. Racionalidades basilares da regulação económica independente**

**III – DAS CONCLUSÕES**

**II – DA ANÁLISE**

10. O Despacho n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, dispõe no seu preâmbulo o seguinte:
  - *“As atualizações tarifárias regulares dos serviços públicos de transporte de passageiros **são justificadas pela variação dos fatores de produção,***

*devendo contribuir para a manutenção de um serviço de transportes contínuo, geral e eficiente.*

- *Nos anos **2015 e 2016 não foram determinadas atualizações tarifárias**, dada a ocorrência de um quadro social e económico muito particular e à tendência sustentada de descida dos custos dos combustíveis que se verificou desde 2013.*
- *Os indicadores económicos esperados para 2016 e 2017 e a **variação dos fatores de produção, especialmente dos custos energéticos e de pessoal**, verificados desde a última atualização tarifária realizada em dezembro de 2013, tornam necessária uma atualização tarifária para vigorar no ano 2017.*”

11. Nesta sequência, refere o citado despacho que “*nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, e ainda, do disposto nos artigos 22.º, 40.º e 41.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e no artigo 14.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho*”, é **determinada uma percentagem máxima de aumento médio de 1,5%** “*nos preços atualmente praticados para os títulos relativos aos transportes coletivos rodoviários interurbanos de passageiros em percursos inferiores a 50 km, para os títulos relativos aos transportes coletivos de passageiros nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, para os títulos relativos aos transportes ferroviários urbanos e suburbanos em percursos inferiores a 50 km e para os títulos relativos aos transportes fluviais.*”

12. Acrescenta ainda que:

- “*Por despacho do presidente do conselho diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., em articulação com as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e ouvidas as associações empresariais, são aprovadas as **tabelas dos preços máximos de referência do quilómetro rodoviário das carreiras rodoviárias interurbanas de passageiros, em percursos inferiores a 50 km;***
- *É mantido o preço atualmente praticado dos cartões de suporte dos títulos de transporte intermodais das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, designados por «Lisboa Viva», «Viva Viagem/7 Colinas» e «Andante».*
- *Compete aos **Municípios, às Comunidades Intermunicipais e às Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto**, de acordo com a respetiva assunção ou delegação de competências atribuídas ao abrigo dos artigos 6.º, 7.º e 8.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), **coordenar e monitorizar a implementação da atualização tarifária dos títulos de transporte das respetivas áreas geográficas.***

- *Nos casos em que as autoridades de transportes referidas nos artigos 6.º e 7.º do RJSPTP não tenham assumido as competências que lhes são atribuídas por este regime, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., assegura a coordenação e monitorização da atualização tarifária nas respetivas áreas geográficas.*
- *Os operadores de transporte procedem à **atualização tarifária no sistema de informação, de âmbito nacional**, a que se refere o artigo 22.º do RJSPTP previamente à entrada em vigor dos novos preços.*
- *Os novos preços dos títulos de transporte público de passageiros decorrentes da aplicação do presente despacho **são praticados a partir de 1 de janeiro de 2017.***

## II.1. Do Enquadramento legal e regulamentar

13. A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016 de 30 de dezembro, que aprova 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, no contexto do RJSPTP, esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridade.
14. 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 serviço público de transporte de passageiros.**
15. Segundo o consignado no artigo 5.º, **o Estado**, representado pelo membro do Governo responsável pela área dos transportes, **é a autoridade de transportes competente** quanto ao serviço público de transporte de passageiros **de âmbito nacional**, quanto ao serviço público de transporte de passageiros **em modo ferroviário pesado e metro ligeiro**, quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado **nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto** ao abrigo das relações concessórias entre o

Estado e respetivos operadores internos<sup>2</sup>, quanto aos **serviços expresso e subsidiariamente competente** em todas as situações não abrangidas pelas atribuições e competências das demais autoridades de transportes.

16. 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**, designadamente no **Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT)**<sup>3</sup>, ou nas **áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais ou municípios**<sup>4</sup>, através de contratos interadministrativos e/ou por despacho do membro do Governo responsáveis pela área das finanças e dos transportes.
17. De referir que tais competências **não podem ser assumidas pela AMT**, uma vez que nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a sua missão é a de **regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes** terrestres, fluviais, ferroviários, e respetivas infraestruturas, **não tendo atribuições de organização, exploração, investimento e financiamento** do serviço público de transporte de passageiros.
18. É às autoridades de transporte competentes, em **termos operacionais**, que cabe, a título meramente exemplificativo, **a determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional**, sendo que cabe à AMT, nos termos do artigo 5.º do diploma supracitado:
  - Definir ou participar na definição de **regras e princípios gerais** relativos à **estrutura de custeio e formação de preços e tarifas** nos setores regulados,

---

<sup>2</sup> São eles Metropolitano de Lisboa, E. P. E., Transtejo - Transportes do Tejo, S. A. e Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S. A., até ao termo das relações de serviço público em vigor, sendo que com a publicação do Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro e Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, a STCP – Sociedade de Transportes Coletivos do Porto e a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, passaram a estar sujeitos a novos enquadramentos legislativos. No caso da STCP, procedeu-se à delegação de competências do Estado na Área Metropolitana do Porto, numa configuração de partilha de competências e no caso da Carris, procedeu-se à transferência da titularidade da empresa, passando esta a ser um operador interno da Câmara Municipal de Lisboa.

<sup>3</sup> O IMT pode assumir tais competências no termos do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 82/2015, de 21 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 79/2016, de 23 de novembro, onde se estabelece que faz parte da suas atribuições, assessorar o Governo no exercício dos seus poderes de concedente de serviços de transporte público, nomeadamente acompanhando os contratos de fornecimento de serviço público nessa matéria, incluindo contratos de concessão e contratos de prestação de serviços; autorizar, nos termos da lei, os serviços de transporte público de passageiros; e colaborar na implementação da política tarifária dos transportes públicos.

<sup>4</sup> Por outro lado, as comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas ou municípios podem também assumir tais competências, nos termos dos artigos 6.º 7.º e 8.º do RJSPPT e da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março

emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público;

- Promover a **defesa dos direitos e interesses dos consumidores** e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;
- Assegurar a **objetividade das regras de regulação** e a transparência das relações entre operadores e entre estes e os consumidores/utilizadores.

19. Nesta linha de raciocínio, o mesmo equivale a dizer que as autoridades de transportes são responsáveis pela organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território, **cabendo à AMT definir ou participar na definição dos princípios e regras gerais aplicáveis**, ao abrigo das quais aquelas **autoridades e operadores atuam em casos concretos**, através de recomendações ou instruções vinculativas quando, no âmbito dos seus poderes de supervisão e fiscalização, sejam detetados, entre outros, incumprimentos da legislação nacional e europeia sobre concorrência ou defesa do consumidor.
20. 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.
21. O n.º 2 do artigo 38.º estabelece que a *“definição dos títulos de transporte a disponibilizar em determinado serviço público de transporte de passageiros, bem como a definição das regras específicas aplicáveis aos sistemas de transportes inteligentes, designadamente à gestão do sistema de bilhética, à disponibilização aos utilizadores de cartões de suporte e distribuição da respetiva receita e à recolha, disponibilização e tratamento de informação, **cabem à autoridade de transportes competente** e devem observar as regras gerais referidas no número anterior, podendo ser estabelecidas por deliberação do órgão executivo da autoridade de transportes competente e devendo constar do contrato de serviço público, quando este exista”*.
22. Atento o consignado no n.º 4 da mesma norma, no artigo 39.º e no artigo 41.º, os operadores de serviço público podem propor à autoridade de transportes competente, conjuntamente ou não com outros operadores de serviço público, a criação de títulos de transporte, sujeitando-se à autorização da autoridade de transportes competente, sendo

que disponibilização de títulos da iniciativa daqueles não confere direito a compensação por obrigação de serviço público.

23. A possibilidade da **emissão de uma portaria por parte do Governo** com o estabelecimento de regras gerais de âmbito tarifário tem de ser **articulada com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio**, que estabelece competir à AMT *“definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”*.
24. Do mesmo passo, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, dispõe que as obrigações de serviço público destinadas a estabelecer tarifas máximas para o conjunto dos passageiros ou para determinadas categorias de passageiros podem também ser **objeto de regras gerais objetivas**, sobretudo quando está em causa a compensação de operadores de transportes.<sup>5</sup>
25. Em suma, e como bem refere o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT<sup>6</sup>:
- As **regras gerais tarifárias são definidas pela AMT ou pelo Governo**, designadamente, as relativas à criação e disponibilização dos títulos de transporte, cálculo de tarifas, cartões de suporte ou sistemas de transportes inteligentes;
  - As **regras a aplicar são fixadas por ato governamental, sempre que** estejam em causa: operadores de transporte relativamente aos quais o Estado seja autoridade de transportes e/ou acionista; ou tarifários intermodais que os envolvem; ou compensações financiadas pelo Orçamento do Estado;
  - Compete às autoridades de transportes, a **aprovação de regras específicas (ao abrigo das regras gerais existentes) ou contratuais relativas ao sistema tarifário, nas respetivas áreas geográficas**; a aprovação de tarifários e títulos de transporte dos serviços públicos de transporte de passageiros prestados por si diretamente, com recurso a meios próprios ou comuns a serviços sob a

---

<sup>5</sup> Contudo, por maioria de razão, todas as regras relativas à criação e disponibilização de títulos de transportes e respetivas tarifas devem deter a mesma clareza e objetividade, mesmo que, à partida, não impliquem o pagamento de compensações financeiras, pois apenas dessa forma se poderá aferir a (des)necessidade do seu pagamento e a respetiva (i)legalidade ou (des)conformidade.

<sup>6</sup> <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

competência de diversas autoridades de transportes, através de acordo ou contrato interadministrativo; a aprovação de regras de repartição de receita, a recolha, disponibilização e tratamento de informação, na respetiva área geográfica;

- As alterações em qualquer componente do sistema tarifário estão sempre sujeitas a **anuência/autorização da autoridade de transportes**, de forma fundamentada e ponderadas as implicações para a sustentabilidade do sistema e para os interesses dos seus vários atores (passageiros, operadores, autoridades).
26. Acrescente-se que, nos termos do artigo 46.º, constituem contraordenação, punível com coima, factos qualificados como infrações, como sejam o **incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário** aplicáveis aos operadores de serviço público, relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas e na respetiva regulamentação, sendo competente a AMT para instruir os consequentes procedimentos contraordenacionais (sem prejuízo) de penalidades fixadas em instrumento regulamentar ou contratual pela autoridade de transportes competente a nível local).<sup>7</sup>
27. Refira-se que até à data, **não foi ainda emitida regulamentação de âmbito tarifário** ao abrigo do **Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou do RJSPTP**.
28. Por outro lado, o **Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro**, estabelece o regime dos denominados títulos “*combinados*” de transporte, bem como o regime de formação e atualização de tarifas aplicado a todos os transportes urbanos e suburbanos de passageiros, tendo sido esta a principal **habilitação legal, desde 1993, para proceder às atualizações tarifárias ordinárias e extraordinárias**.<sup>8 9</sup>
29. Estabelece aquele diploma, no seu artigo 4.º, que “*na revisão dos preços dos títulos combinados deverão ser observados os limites de aumento médio máximo estabelecido para cada um dos modos de transporte por eles abrangidos*” e que “*nas alterações dos preços dos diferentes títulos de transporte devem ser observadas as*

---

<sup>7</sup> Esta norma implica a revogação/alteração tácita ou expressa do artigo 8.º e 9.º do Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, tendo em conta que a competência contraordenacional ali referida está atribuída à ex-Direção Geral dos Transportes Terrestres, entretanto substituída pelo IMT, sendo ainda discutível de que forma tal se compatibiliza com o Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

<sup>8</sup> Também a Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro, alterada pela Portaria n.º 102/2003, de 27 de janeiro e a Portaria n.º 798/94, de 7 de setembro, emitidas ao abrigo daquele diploma estabelecem regras relativas não só a títulos combinados mas também títulos próprios das empresas.

<sup>9</sup> Ver o anexo I ao presente parecer onde são enumerados todos os despachos normativos de atualização tarifário desde 2000.



*normas tarifárias e as percentagens máximas de aumento médio, estabelecidas nos termos da legislação aplicável.”.*

30. Acrescenta no seu artigo 10.º que, em relação ao transporte ferroviário urbano e suburbano em percursos inferiores a 50 km, transporte público rodoviário coletivo de passageiros em percursos inferiores a 50 km e transporte fluvial em travessias de grande densidade de tráfego, o **“Governo, através do ministro competente em matéria de preços, do ministro competente na área dos transportes e, quando estes sejam operados por empresas públicas, o Ministro das Finanças, fixará por portaria, as normas tarifárias que deverão ser observadas na determinação e aprovação dos preços, bem como, se for caso disso, as condições de utilização do transporte” e “por despacho, as percentagens de aumento médio a aplicar em cada revisão tarifária”**
31. A Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro, alterada pela Portaria n.º 102/2003 de 27 de janeiro, é outra parte da regulamentação tarifária em vigor e estabelece a obrigatoriedade das empresas de transporte público coletivo de passageiros emitirem ou comercializarem **títulos de transporte próprios**, além dos títulos de transporte combinados.<sup>10 11</sup>
32. No entanto, ainda que o RJSPTP tenha procedido à revogação do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, a mesma ficou condicionada à aprovação de diploma legal ou regulamentar equivalente, o que não se verificou, ainda que tenha sido estabelecido um prazo de 90 dias após a publicação do RJSPTP para a sua materialização.

---

<sup>10</sup> Os passes sociais intermodais da Área Metropolitana de Lisboa consubstanciaram um caso à parte na política tarifária, tendo sido disciplinados, sucessivamente, nas Portaria n.º 783-A/75, de 30 de dezembro; Portaria n.º 779/76, de 31 de dezembro, Portaria n.º 229-A/77, de 30 de abril, Portaria n.º 736/77, 30 de novembro, Portaria n.º 306/80, de 29 de maio, Portaria 719/88, de 28 de outubro, Portaria n.º 235/86, de 22 de maio. Portaria n.º 1 112-B/81, de 30 de dezembro, Portaria n.º 1 120/80, de 31 de dezembro, Despacho SETI 164/88, de 11 de julho. Com a revogação das mesmas e com desregulamentação criada pelo Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de março, em que é dada total liberdade de criação de passes combinados (que se destinavam a substituir os passes intermodais) sendo que os seus termos de disponibilização eram fixados por acordos entre as empresas. Ainda assim as regras passes intermodais de Lisboa, porque financiados pelo orçamento de Estado, estiveram sempre dependentes de instruções do Governo. Com a publicação da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, os passes intermodais de Lisboa afastaram-se, definitivamente, da desregulamentação operada pelo Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro e aproximaram-se do modelo preconizado pelo RJSPTP.

<sup>11</sup> Aliás, tais disposições enquadram-se também nos termos do n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, estabelece-se que *“poderá o Governo, caso a necessidade de salvaguardar a organização do mercado de transportes o justifique, definir limites máximos e mínimos dentro dos quais deverá ser feita a fixação das tarifas e preços dos transportes rodoviários regulares de passageiros”.*

33. Nesta linha, e na falta de regulamentação específica do RJSPTP, o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, no que se refere a normas de atualização tarifária, **mantem-se em vigor, devendo estas normas ser interpretadas em conjugação com o RJSPTP.**
34. Haverá ainda que referir que o **Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro**, que estabelece as condições que devem ser observadas no **contrato de transporte rodoviário de passageiros** e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, **consagra diversas disposições de âmbito tarifário.** A saber, entre outras:
- Artigo 5.º: são obrigações do operador, designadamente **publicitar os preços e horários, de forma clara e acessível**, nos locais de venda ao público dos títulos de transporte e nos respetivos sítios na Internet; emitir o título de transporte ao passageiro, num dos suportes admitidos legalmente; divulgar os vários canais de vendas dos títulos de transporte, bem como os locais de venda dos mesmos;
  - Artigo 20.º: Os preços do transporte são calculados pelo operador, **tendo em conta as características do serviço e a origem e o destino do transporte, nos termos da regulamentação específica relativa à criação e disponibilização de títulos de transporte**, sem prejuízo das regras tarifárias previstas em contratos de serviço público de transporte e o operador fica obrigado à **divulgação ao público dos preços de transporte e respetivas alterações, com antecedência, mínima, de cinco dias, relativamente à data do seu início**, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios na Internet, sem prejuízo de outros meios de divulgação adequados.
35. Também neste caso, quanto a tarifas, não se verificou a adequada regulamentação daqueles princípios gerais, pelo que se considera ser de aplicar o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.
36. Por outro lado, o **Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015 de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser observadas no **contrato de transporte ferroviário de passageiros**, conformando as regras nacionais com o Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, também consagra diversas **disposições de âmbito tarifário.** A saber, entre outras:
- São obrigações do operador, designadamente **publicitar os preços e horários, de forma clara e acessível**, nos locais de venda dos títulos de transporte, nas estações e em outras formas alternativas,

- No que se refere às regras e critério para fixação de preços fixados no artigo 18.º, que referem a necessidade ter em conta os custos e distância do serviço de transportes, bem como a sua qualidade e segurança, no que se refere a **serviços de transporte urbano e suburbano o diploma remete para legislação ou regulamentação específica em vigor ou regras contratuais ou de serviço público específicas**, designadamente quanto a regras de atualização tarifária;
  - No que se refere à fixação e divulgação dos preços, os preços dos serviços urbanos e suburbanos estão sujeitos a aprovação pela AMT<sup>12</sup> competente, ou, caso se desenvolvam fora das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, pelo IMT, I.P.,
  - Acrescenta ainda que podem ser **fixados períodos diferentes para a revisão tarifária relativamente a serviços ferroviários urbanos e suburbanos** por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da economia e dos transportes.
  - Os preços dos serviços de transporte ferroviário e as suas alterações devem ser divulgados ao público com a **antecedência mínima de 10 dias** antes da sua entrada em vigor, através da afixação nos locais de venda dos títulos de transporte e, caso seja possível, da publicitação no sítio da Internet do operador.
37. Também neste caso **não se verificou a adequada regulamentação quanto à definição de metodologia de cálculo dos preços para transportes ferroviários urbanos e suburbanos** pelo que se considera ser de aplicar, o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.
38. Acresce que, nesta matérias, existem **três diplomas**<sup>13</sup> sobre direitos de passageiros, para 3 modos de transporte diversos e na sequência de 3 regulamentos europeus diversos, **com disposições diversas quanto a tarifários** (prazos de divulgação) e enquadramentos institucionais desatualizados, diversos ou incompatíveis, não se englobando o de que **não se englobando, expressamente o modo metro, modo elétrico e o modo fluvial na sua totalidade**, o que revela um **desajustamento legislativo** face à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e do próprio Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.

---

<sup>12</sup> O diploma refere-se às Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, entretanto extintas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

<sup>13</sup> Incluindo o Decreto-lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro.

## II.2. Da regulamentação

39. Tal como já referido pela AMT, no Memorando n.º 01/2016, de 7 de setembro, enviado ao Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, constata-se a necessidade de proceder à adequada regulamentação do RJSPTP (e eventual reavaliação do enquadramento legislativo conexo).
40. Mas **considerar-se**, sem mais, que o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro e respetiva regulamentação **se encontram revogados**, estando ultrapassado o prazo de 90 dias previsto no artigo 6.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, para emitir a regulamentação necessária à sua substituição, **implicaria a criação de um vazio legal e regulamentar**.
41. Por um lado, **o RJSPTP, o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março e Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, não estabelecem qualquer regra específica para formação de preços e respetiva atualização** e por isso pode considerar-se que, nesse particular, **o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, se mantém em vigor**, remetendo todos aqueles diplomas para a possibilidade de **emissão de um despacho específico** do Governo nesta matéria.
42. Ao contrário, poder-se-á considerar que a **matéria específica da criação/eliminação de títulos e tarifas de transportes não poderá estar no arbítrio de operadores** de transportes, já que o RJSPTP é taxativo quanto à necessidade de autorização por parte da autoridade de transportes competente.<sup>14</sup>
43. Neste sentido, se os procedimentos tendentes a essa autorização poderão necessitar de adequada regulamentação, já para justificar a necessidade de um ato de autorização bastará, à partida, a norma do RJSPTP, norma essa que não precisará, *per si*, de regulamentação para que possa ser aplicada.
44. Aliás, **a ratio que esteve na base na publicação do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, é bem diversa da atual**, pois partia de um objetivo de liberalização da criação de títulos de transporte e fixação das respetivas tarifas, em que o Estado intervinha, pelo Governo ou através da ex-Direção-Geral dos Transportes Terrestres<sup>15</sup>, na **monitorização** do sistema ou na fixação, de forma discricionária e com base em

---

<sup>14</sup> A título de exemplo, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro estabelece que os operadores de transportes podendo criar “títulos combinados” por protocolo, dando apenas conhecimento à autoridade de transportes competente, não solicitando a sua autorização, sendo tal contraditório com o RJSPTP que estabelece que a determinação de tarifários cabe às autoridades de transportes, não existindo sequer títulos combinados mas sim intermodais ou próprios, sujeitos a regras fixadas por autoridades de transportes e não pelos operadores.

<sup>15</sup> Hoje, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.  
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal  
Contribuinte n.º 513 637 257

critérios mínimos, de limites mínimos, médios e máximos para a atualização tarifária de determinadas categorias de serviços de transportes, estando a efetiva fiscalização e sancionamento relegados para aplicação de sanções a posteriori da alteração de preços.

45. No entanto, a interpretação de diplomas legais com base em considerações incertas sobre o carácter tácito ou expresso das suas normas **não é favorável ou impede a aplicação de um enquadramento claro e objetivo**, prejudicando todos os atores do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*
46. Acresce que 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 a 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”*.
47. O citado relatório continha a recomendação de **“revogar/substituir o Decreto-Lei n.º 8/93 e toda a legislação avulsa que cria ou permite criar uma enorme diversidade de títulos e de perfis, sujeitos a diferentes regimes, compensações, etc. A sua alteração/revogação, em articulação com novo regime de contratualização, permite estancar a criação de títulos ou de acordos bilaterais entre empresas, sem que a Administração possa intervir, seja na alteração, seja na sua não autorização”**<sup>1617</sup>

---

<sup>16</sup> 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”.

<sup>17</sup> 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 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*.

48. Ora, está subjacente ao RJSPTP, como ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que os **atos de âmbito tarifário devem estar sujeitos a regras objetivas e claras, de âmbito legal, regulamentar ou contratual**, ou seja, de forma **previsível e estável**, tendo em conta que, designadamente, tais atos têm impacto direto na performance das empresas, nos seus **custos e receitas**, no nível de **compensações** que eventualmente poderão beneficiar, mas também nos **consumidores**, no que concerne ao nível de **acessibilidade** ao sistema, e bem assim, quanto ao **nível de serviço e qualidade** que lhes pode ser prestado, de forma **sustentável**.
49. Aliás, como é referido no Guião de aplicação do RJSPTP do IMT<sup>18</sup>, o sistema tarifário traduz-se no conjunto de regras em vigor em determinado território que, de acordo com diversas dimensões, condicionam e disciplinam: o nível de acessibilidade ao sistema; os resultados do contrato de serviço público; os níveis de recursos públicos necessários à manutenção e desenvolvimento do sistema.
50. Acresce que, atentando ao consignado no artigo 11.º, as receitas de âmbito tarifário são uma parte muito relevante do financiamento da exploração do serviço público de transporte de passageiros e das obrigações de serviço público.
51. Face ao exposto no supra identificado memorando, **a AMT considera ser necessário proceder à regulamentação do RJSPTP, no que se refere à criação de regras gerais de âmbito tarifário**<sup>19</sup> que substituam, em definitivo, o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, permitindo um enquadramento legal ou regulamentar claro e o esclarecimento cabal da geometria institucional subjacente ao RJSPTP e ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, dos procedimentos administrativos inerentes à criação

---

<sup>18</sup> <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

<sup>19</sup> Uma vez que matéria de preços tem impactos relevantes na concorrência e consumidores, a AMT tem um papel preponderante, independentemente do papel operacional das autoridades de transportes locais e operadores. Tal não impede que o Governo proceda à regulamentação de leis e decretos-leis, designadamente, aplicáveis a títulos de transporte a disponibilizar, de forma obrigatória ou opcional e ao sistema tarifário e de bilhética em geral. Quanto ao cálculo da tarifa, e tendo em conta a análise preliminar de vários regulamentos nacionais e internacionais, fica claro que se trata de uma tarefa regulatória complexa que implica a avaliação e elaboração de diversas variáveis, no cálculo de custos fixos e variáveis, internos e custos externos (sociais, ambientais, etc.), ou balizas mínimas e máximas para condicionar a ação de autoridades e de operadores, para proteger os passageiros, mas também a acautelar o dispêndio de fundos públicos. Por outro lado, implica igualmente a ponderação de que a tarifa não deverá ser apenas um instrumento financeiro e de ressarcimento de custos, mas também um instrumento de política e coesão, social, territorial e económica. Por outro lado, há ainda que fixar regras relativas à atualização tarifária, tendo em conta que não incidem da mesma forma sobre todos os serviços (e modos) de transportes dadas as suas especificidades.

de regras atuais sobre títulos e tarifas de transporte, estrutura de custeio e formação de preços e tarifas e respetiva atualização, entre outras matérias.<sup>20</sup>

52. Tal regulamentação afigura-se **essencial para que o processo de implementação do RJSPTP** se concretize, tendo em conta a **geometria variável no funcionamento de um mercado em mutação concorrencial, potencialmente gerador de “falhas”, que devem ser supridas, considerando o objetivo de assegurar a prevalência do paradigma de concorrência não falseada nos diferentes mercados relevantes da mobilidade**, integrados no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Contudo, tal regulamentação não deverá ser excessiva, nem intrusiva e/ou bloqueadora da efetivação tangível do princípio da liberdade de iniciativa económica, previsto no artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa.
53. **Este entendimento é também acompanhado pelo Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente**, expresso na comunicação já referida. Citando:
- *“O RJSPTP (Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, inclui uma norma habilitante para a regulamentação das regras gerais dos títulos de transporte (art.º 38.º). essa portaria permitirá estabelecer as regras e limites da atuação das autoridades e operadores de transporte no que respeita a atualizações tarifárias (art.º 40).*
  - *Dado que a matéria relativa às **regras gerais de criação e disponibilização de títulos de transporte ainda não se encontra regulamentada**, de acordo com o artigo 6.º da Lei 52/2015 de 9 de junho, o **Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro continuará em vigor até à publicação da portaria** referida no ponto anterior.*
  - *Assim, ao abrigo do Decreto-lei n.º 8/93, a definição dos limites da atualização tarifária dos títulos de transporte coletivo de passageiros pode ser realizada através da publicação de um despacho normativo assinado pelos membros do Governo competentes.”*
54. Acrescenta a referida comunicação que:
- *“Importa salientar que na atual fase de transição de enquadramento jurídico e regulamentar nas matérias relativas aos sistemas de transporte coletivo de*

---

<sup>20</sup> Sem prejuízo de se ponderar a necessidade de revisão da Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, tendo em conta que desatualização dos seus princípios e normas específicas face ao novo enquadramento dado pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, desenvolvido pelo RJSPTP, mas também pelo Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.

passageiros, nomeadamente nas matérias relativas aos tarifários e títulos de transporte, é nossa **intenção manter o mais elevado nível de articulação entre as entidades com competências e responsabilidades destas matérias**”.

- “Aproveitamos, igualmente, para referir que, tendo em conta as atribuições expressas na alínea f) do número 1 do artigo 5.º dos estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes: “f) definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e de formação de preços nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando esta se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”, é **intenção do Governo promover a regulamentação prevista no artigo 38.º do RJSPTP, aprovado pela Lei 52/2015, de 9 de junho, durante o ano de 2017.**
- Nessa linha, **antecipa-se a necessidade e intenção de desenvolver a regulamentação prevista no ponto anterior em estreita articulação com a AMT, por forma a garantir o desenvolvimento de uma regulamentação atual e promotora de um sistema de transportes sustentável, garantindo elevados níveis de qualidade e a defesa do interesse público nesta matéria.**”

55. Neste sentido, a **AMT (e outras entidades) poderão dar um contributo relevante para a política tarifária nacional** alinhando a perspetiva regulatória e a perspetiva operacional e aferindo da *compliance* com a Legislação e jurisprudência nacional e europeia do que vier a ser regulamentado pelo Governo.
56. Refira-se que a **AMT antecipou esta necessidade** em outubro de 2016, tendo iniciados os procedimentos necessários à **elaboração de um Estudo económico-financeiro** que sustente uma proposta de **regras e princípios gerais** relativos à política tarifária dos transportes públicos, mas também quaisquer outros requisitos decorrente do Direito da União Europeia e da Jurisprudência aplicável, bem como à **estrutura de custeio e formação de preços e tarifas, metodologia(s) e suas atualizações** no transporte público de passageiros abrangido pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Deverão ser tidos em conta, entre outros elementos, o enquadramento legal, nacional e internacional, aplicável a todos os modos de transporte terrestre e fluvial; a diversidade e especificidade dos instrumentos contratuais e concessórios existentes bem como em regimes tarifários específicos de territórios ou sistemas de transportes locais; avaliação de impacto, na perspetiva do Estado e na perspetiva das Empresas, Cidadãos e demais *Stakeholders*; análises de sensibilidade; ponderação de receitas e custos, fixas e variáveis, internas e externas, diretas e indiretas e das externalidades, registadas atualmente e projetadas para o futuro, para efeitos, designadamente, da metodologia da formação de preços e tarifas; exercício de benchmarking internacional e face a outros setores económicos.



57. Como esta iniciativa, a AMT não só dá pleno cumprimento às suas obrigações legais como pretende contribuir para, entre outros objetivos, para a transparência e objetividade das regras legais e regulamentares, controlo sistémico, adequada intervenção das entidades competentes, diferenciação de modos e tipos de tarifas, defesa dos interesses dos passageiros<sup>22</sup> Sendo que qualquer **iniciativa Governamental e uma iniciativa da AMT não são incompatíveis e antes complementares**, tendo em conta as competências distintas do Governo e de uma autoridade reguladora.
58. De qualquer forma, sempre se dirá que se considera da maior importância que estas matérias sejam objeto da **adequada regulamentação a nível nacional**, de forma eliminar **falhas de Estado que potenciem falhas de mercado**, a criar regras e princípios gerais e uniformes para todo o território, em condições equitativas para passageiros e operadores, sem prejuízo de regras específicas que possam ser emitidas localmente, do âmbito, em ampliação e sem contrariar as regras nacional gerais.

### II.3. Da atualização tarifária

59. Feito este enquadramento, cumpre analisar em pormenor o despacho em apreço, sendo certo que, tal como exposto, importa desde já reter as seguintes conclusões:
- **O Governo tem a competência de fixar a percentagem máxima de aumento nos preços** praticados para os títulos relativos aos transportes coletivos rodoviários interurbanos de passageiros, aos transportes coletivos de passageiros nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, aos transportes ferroviários urbanos e suburbanos e aos transportes fluviais, estando habilitado para tal nos termos do na alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de

---

<sup>22</sup> Pretende-se assegurar a transparência e objetividade na definição da estrutura tarifária e da metodologia da formação, fixação e atualização de preços e tarifas, bem como facilidade de perceção para o consumidor; a supervisão, monitorização e controlo sistémico de preços e dos seus fatores de formação, bem como de fiscalização e respetivos procedimentos contraordenacionais e sancionatórios; adequada publicitação e sindicância de preços finais; a articulação modelo tarifário com a definição de obrigações de serviço público e respetivo financiamento; a diferenciação entre tarifas reguladas, no âmbito de serviço público e tarifas comerciais dos operadores; articulação com entidades gestoras de sistema de bilhética e de suporte à mobilidade, e outros sistemas inteligentes de transportes; regras e procedimentos de intervenção da AMT e de autoridades de transportes estabelecidas no RJSPPT; defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos; a promoção e defesa da concorrência, designadamente através da não discriminação e tratamento equitativo entre operadores; a promoção do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos; a promoção da sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros; a Incentivo ao investimento, qualidade, atratividade dos clientes/utentes, eficiência, inovação, intermodalidade e interoperabilidade entre sistema de gestão e apoio à mobilidade; etc.

janeiro, do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho<sup>23</sup>, e ainda, do disposto nos artigos 22.º, 40.º e 41.º do RJSPTP;

- Nos termos artigo 14.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do artigo 22.º do RJSPTP, **o IMT está habilitado a emitir o despacho que as tabelas dos preços máximos de referência do quilómetro rodoviário das carreiras rodoviárias interurbanas de passageiros, em percursos inferiores a 50 km, em articulação com as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e ouvidas as associações empresariais, bem como assegurar a coordenação e monitorização da atualização tarifária nas áreas geográficas de autoridades de transportes que não tenham assumido as competências que lhes são atribuídas pelo RJSPTP, atentas as competências do IMT previstas nos respetivos Estatutos e no próprio RJSPTP.**
- Nos termos dos artigos 6.º e 7.º do RJSPTP, compete efetivamente aos **Municípios, às Comunidades Intermunicipais e às Áreas Metropolitanas**, que tenham assumido as respetivas competências de autoridade de transportes, **coordenar e monitorizar a implementação da atualização tarifária dos títulos de transporte das respetivas áreas geográficas;**
- Os operadores de transporte devem **proceder à atualização tarifária e inserir os tarifas no sistema de informação, de âmbito nacional**, a que se refere o artigo 22.º do RJSPTP, previamente à entrada em vigor dos novos preços, cabendo às respetivas autoridades de transportes fiscalizar o cumprimento desta e de outras obrigações, nas respetivas áreas geográficas;
- **Nada obsta à manutenção do preço atualmente praticado dos cartões de suporte dos títulos de transporte intermodais das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, designados por «Lisboa Viva», «Viva Viagem/7 Colinas» e «Andante», tendo em conta que as regras relativas a sistemas de bilhética e cartões de suporte fazem parte do sistema tarifário.**

---

<sup>23</sup> A Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, que aprova o regime aplicável aos títulos intermodais da área metropolitana de Lisboa mantém-se em vigor, uma vez que as suas normas se enquadram no n.º 1 do artigo 38.º e n.º 3 do artigo 41.º do RJSPTP, no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto e também por via do Despacho n.º 8946-A/2015 de 10 de agosto, alterado pelo Despacho n.º 15146-A/2016, de 15 de dezembro de 2016. Ainda que se trate de um sistema tarifário de âmbito local, a verdade é que o mesmo abrange operadores internos detidos pelo estado e é financiado por verbas do Orçamento do estado, pelo que compete ao Governo aprovar as respetivas regras, nos termos das disposições do RJSPTP citadas.

60. **No que se refere à fixação, em concreto, de 1,5 % de percentagem máxima de aumento médio nos preços importa referir que o enquadramento legal e regulamentar existente não obsta ao mesmo**, tendo em conta que, o RJSPTP, o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro e a Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro **não fixam critérios específicos para parametrizar a referida atualização.**
61. Assim, a definição da **taxa de atualização fica ao critério da autoridade de transportes competente (Governo<sup>24</sup>)**, segundo a avaliação que faz do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, **sem prejuízo da articulação** que se verifique necessária com outras **autoridades de transporte locais** competentes, designadamente no que se refere a tarifários intermodais que envolvam operadores públicos e privados.
62. Neste caso, o Governo sustenta, no referido despacho normativo, a **necessidade de proceder a atualizações tarifária** tendo em conta que considera que:
- As atualizações tarifárias regulares dos serviços públicos de transporte de passageiros **são justificadas pela variação dos fatores de produção**, devendo contribuir para a **manutenção de um serviço de transportes contínuo, geral e eficiente**;
  - Nos anos **2015 e 2016 não foram determinadas atualizações tarifárias**, dada a ocorrência de um quadro social e económico muito particular e à tendência sustentada de descida dos custos dos combustíveis que se verificou desde 2013.
  - Os **indicadores económicos esperados para 2016 e 2017 e a variação dos fatores de produção, especialmente dos custos energéticos e de pessoal**, verificados desde a última atualização tarifária realizada em dezembro de 2013, tornam necessária uma atualização tarifária para vigorar no ano 2017.
63. Na comunicação efetuada à AMT, o Governo refere que a taxa fixada resulta da ponderação do **“compromisso entre as políticas sociais de promoção do transporte público, mais precisamente na sua utilização regular, e a necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema pelos respetivos operadores”**.

---

<sup>24</sup> Acresce que, de acordo com o Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, as autarquias têm autonomia para a fixação de atualizações tarifárias quanto a serviços de transportes por si detidos, com exceção quanto a tarifários intermodais cujas regras sejam definidas pelo Governo.

64. Assim, valorizando-se a variação dos fatores de produção, constata-se ser **coerente a fixação da taxa de 1,5% com o conteúdo do Relatório do Orçamento do Estado para 2017<sup>25</sup>**, que refere que **“a inflação medida pelo Índice de Preços no Consumidor (IPC) deverá atingir os 1,5% em 2017”**. Estamos, pois, perante um critério objetivo.
65. Importa assim analisar se existem indícios ou fatos concretos de **balanceamento e compromisso** entre a necessidade de **sustentabilidade dos fatores de produção e políticas sociais** de promoção do transporte público.
66. O Relatório do Orçamento do Estado para 2017 e a Nota explicativa do Ministério do Ambiente quanto ao Orçamento do Estado para 2017<sup>26</sup> refere-se que, **“ao nível da política tarifária de transportes, será consolidada a extensão do apoio Social + a todo o território, e estendido o apoio a todos os estudantes de ensino superior com menos de 23 anos, promovendo o acesso universal, sem condição de recurso, ao primeiro escalão do apoio tarifário Sub23.”**, estabelecendo-se também a seguinte medida concreta: **“Dedução à coleta de IRS, de 50% do IVA de passes de transportes públicos coletivos”**.
67. Tais medidas assumem profundos impactos num universo muito alargado de passageiros (ainda que não sobre todos, designadamente quem não atinge rendimentos suficientes para apresentar declaração de rendimentos), devendo ser adequadamente comunicadas e criadas as condições necessárias para a sua efetivação, para que atinjam o seu pleno potencial.
68. No que se refere ao **Passo Social +**, cujo regime se encontra estabelecido na Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro, alterada pela Portaria n.º 36/2012, de 8 de fevereiro, estabelece-se que os passageiros podem beneficiar de bonificações/descontos de 25% a 50% sobre o preço de venda de um título de transporte, se forem beneficiários do complemento Solidário para Idosos, rendimento Social de Inserção, se forem reformados e pensionistas cujo valor mensal do total de reformas, pensões e

---

25

<https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2017&TipoOE=Proposta%20de%20Or%20a7amento%20do%20Estado&TipoDocumentos=Lei%20/%20Mapas%20Lei%20/%20Relat%20c3%b3rio>

26

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a576376543055764d6a41784e7a49774d5459784d4445304c305276593356745a57353062334e545a585276636d6c6861584d765455464e5169314f623352684a5449775258687762476c6a59585270646d456c4d6a4250525449774d5463756347526d&fich=MAMB-Nota+Explicativa+OE2017.pdf&Inline=true>

complementos de pensão auferidos seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), se forem beneficiários de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego com montante mensal igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do IAS ou se integrarem agregados familiares cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do IAS.

69. Contudo, e até à data, tal bonificação **abrangia apenas os títulos de transporte intermodais das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto**. Ainda que se desconheça o futuro enquadramento legal e regulamentar desta bonificação social (incluindo os respetivos critérios e requisitos de adesão), o alargamento do seu âmbito geográfico, implicará potencialmente que **todos os passageiros com títulos de transporte próprios, combinados e intermodais, possam passar a beneficiar destes descontos**.
70. No entanto, tanto na Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017, como na Lei n.º 41/2016 de 28 de dezembro que aprova as Grandes Opções do Plano para 2017, não existe referência expressa a esta medida nem quanto a prazos de implementação, ainda que a despesa associada possa estar incluída nos anexos ao OE2017, no que se refere a medidas do âmbito do Ambiente e Planeamento e Infraestruturas.
71. No que se refere aos **Passes 4-18<sup>27</sup> e Sub-23<sup>28</sup>**, o respetivo regime estabelece atualmente que:
- Passe 4-18 (crianças e jovens, dos 4 aos 18 anos, inclusive, que não frequentem o ensino superior, não se encontrem abrangidos pelo transporte escolar): 60% para os estudantes beneficiários do Escalão “A” da Ação Social Escolar; 25% para os estudantes beneficiários do Escalão “B” da Ação Social Escolar; 25% para estudantes inseridos em agregados cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do IAS;
  - Passe Sub23 (estudantes do ensino superior, público ou privado, com idade até aos 23 anos): 60% para os estudantes beneficiários da Ação Social Direta no

---

<sup>27</sup> Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro e Portaria n.º 138/2009, de 3 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 982-A/2009, de 2 de setembro, pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro.

<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto e Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro, alterada pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro.

Ensino Superior e 25% para estudantes inseridos em agregados cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do IAS.

72. Ainda que se desconheça o futuro enquadramento legal e regulamentar desta bonificação social, a previsão da sua universalidade de acesso, implicará o **alargamento do seu âmbito subjetivo, a todos os estudantes, independentemente de rendimentos. Implicará, potencialmente, que qualquer título de transporte poderá passar a ter estes descontos**, uma vez que o 4-18 e o Sub23 são, na verdade, bonificações indexadas a todos os títulos de transporte existentes, sejam títulos próprios, combinados ou intermodais.
73. Nesta esteira, para um número muito alargado de passageiros<sup>29</sup>, **a atualização de 1,5% poderá, potencialmente, ser anulada/mitigada pela redução do preço de atuais títulos de transporte e sem prejuízo de bonificações que as autoridades de transportes locais possam atribuir em acréscimos às referidas.**
74. Sem prejuízo, afigura-se-nos ser de relevar que, de acordo com o artigo 162.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017, esta medida apenas vigora a partir do início do ano letivo 2017/2018, pelo que o referido no número anterior **apenas se verificará a partir de, pelo menos, setembro/outubro de 2017.**
75. De qualquer modo, refere o documento citado do Ministério do Ambiente, que “**as medidas de alargamento do social + a todo o país (6,2M de Euros) e do sub23 (1,6M de Euros) traduzem-se num aumento de encargos inferior à redução das verbas do intermodal (redução de cerca de 14 M de Euros)**”<sup>30</sup>.
76. Acresce ainda que a dedução à coleta de IRS de 50% do IVA de passes de transportes públicos coletivos, até ao limite anual de 250,00€, se traduz numa medida que poderá assumir **implicações positivas**, tendo em conta que os **títulos de transporte de utilização mensal** (vulgo passes) **têm um peso substancial** e preponderante nas

---

<sup>29</sup> Não foram divulgados os números relativos ao potencial universo de passageiros abrangidos, mas pelo documento citado do Ministério do Ambiente o alargamento do Social + a todo o país implicará um dispêndio adicional de 6,2M de Euros quanto ao sub23, implicará um dispêndio de 1,6M de Euros.

<sup>30</sup> A este propósito refira-se que em 2011, ao abrigo das regras anteriores à Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, e Despacho n.º 8946-A/2015 de 10 de agosto, alterado pelo Despacho n.º 15146-A/2016, de 15 de dezembro de 2016, o Estado despendeu cerca de € 18 946 941,00 com o financiamento dos Passes Intermodais da Área Metropolitana de Lisboa (Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2010, de 18 de agosto). Em 2016, e com as novas regras de cálculos de compensações tarifárias, baseadas na bilhética sem contacto, o Estado estima despende cerca de 13,9 milhões de euros pela disponibilização de passes intermodais nos anos de 2014, 2015 e 2016, numa média de 4,6 milhões de euros por ano.

vendas de títulos de transportes.<sup>31</sup> Esta medida encontra pela concretização no artigo 190.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017.

77. Ademais, refira-se que a determinação desta **atualização tarifária não se perfila, na sua essência, como uma imposição**, pelo que os operadores de transportes **podem optar por não implementar** qualquer atualização ou podem **balancear acréscimos e reduções** no âmbito da sua carteira de títulos de transportes, tal como decorre do Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.
78. Assim, apesar da determinação de uma taxa de atualização de 1,5% das tarifas existentes, por ser uma taxa de **aumento médio máximo**, da mesma **não decorre que todos os títulos de transporte verão as respetivas tarifas ser acrescidas de igual forma e na mesma medida**.
79. Por outro lado, a possibilidade de os operadores de transportes poderem **acomodar, com alguma liberdade, o limite máximo de aumento médio** de atualização tarifária, pode assumir efeitos benéficos no âmbito da sua operação, proporcionando uma **aplicação equitativa da legislação do ponto de vista concorrencial**.
80. Desta forma, implementando-se, a curto prazo, as medidas supramencionadas, parecem estar assegurados os diversos objetivos em causa, ou seja, **sustentabilidade económico-financeira** dos operadores de transportes, promoção do transporte público e **implementação de políticas sociais** e a **maximização da utilização** de recursos públicos.
81. De qualquer modo e apesar das considerações supra, efetuadas de forma geral, será de especificar e aprofundar os critérios de aplicação do Despacho Normativo.

#### II.4. Critérios de aplicação do Despacho Normativo

82. No que se refere ao pedido de esclarecimento enviado pela AML, esta informa que, *“no âmbito das **competências próprias** da AML, acrescidas das delegadas pelos municípios, procedemos à análise dos novos tarifários que nos foram **transmitidos pelos operadores rodoviários privados imediatamente após o supracitado despacho do IMT. Analisamos, assim, títulos próprios e combinados** envolvendo operadores*

---

<sup>31</sup> A título de exemplo, na Área Metropolitana de Lisboa, em 2011, os “passes” correspondiam a 63% das vendas de títulos de transporte, face aos bilhetes simples, representando os passes intermodais cerca de 36%, os passes combinados 26% e os passes próprios 29%. A Área Metropolitana de Lisboa 2012/2013 e Estudo da Simplificação do Sistema Tarifário - Solução de Implementação a Curto Prazo, pela AMTL, disponíveis em <http://aml.pt/aml/>

*privados, bem como outros enquanto estudo de referências sobre os aumentos praticados na AML.”*

83. Acrescenta que, “do estudo dos aumentos em 1456 títulos, parte de um universo de 1690 títulos nomeados, identificou-se uma **significativa quantidade de situações** que, no nosso entendimento do enquadramento legal existente, **corresponde a violações dos aumentos máximos** permitidos no Despacho n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, sendo intenção da AML, enquanto autoridade metropolitana de transportes, notificar os **potenciais infratores** no sentido da reposição da regularidade”.
84. Contudo, a AML entende que, para o efeito, se verifica necessário “**concatenar previamente as intervenções a que estamos obrigados por dever legal com a correta visão interpretativa** daquilo que se entende como “aumento máximo médio” nos diversos casos pertinentes” pelo que são colocadas diversas questões.

#### **II.4.1. Aplicação da taxa de aumento médio máximo**

85. Nesta sequência, a **primeira questão** colocada é:

*“O conceito de percentagem máxima de aumento médio de preços prevista no n.º 1 do despacho supramencionado é, na nossa perspetiva, **aplicável, desde logo, ao conjunto de todos os títulos de um operador**. A verificação da conformidade com o aumento definido deve igualmente ser aferido por cada operador:*

- (i) por **tipo de título de transporte** (próprio, combinado, intermodal) tendo presente a sua tipificação legislativa;*
- (ii) **por modalidade de título** de transporte (vg normal, 4.18m sub23)*
- (iii) **por tipo de tarifa** (bilhete, passe).*

*Visto tratar-se de **aumentos médios relativos** e, caso não se considerasse o **peso das vendas/receitas** ou dos diferentes tipos ou modalidades de títulos e apenas a média das percentagens de aumento, **isso não poderia acautelar o real impacto máximo** que o despacho governamental pretenderá salvaguardar.*

*Identificam-se situações de **aumentos muito elevados** em títulos muito utilizados que podem ser **diluídos na média percentual dos aumentos**. No entanto, poderá ser necessário salvaguardar a intenção de contenção dos aumentos no âmbito do valor percentual estabelecido pela respetiva portaria.”*

86. Ora, antes de mais, cumpre recordar que o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, é o único diploma que consagra uma regra legal relativa à atualização de tarifas de serviços de transporte de passageiros, apesar do seu objeto apenas referir “títulos combinados”.
87. Contudo, uma vez que a regulamentação relativa aos títulos próprios (Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro) foi emitida ao abrigo deste diploma e a regulamentação relativa aos passes intermodais de Lisboa (Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho) não possui regras próprias relativas a atualização tarifária, o Decreto-Lei n.º 8/93 é aplicado, por analogia a todos os títulos de transporte.



88. E esta aplicação deverá ser efetuada, ainda que o RJSPTP apenas preveja a existência de títulos intermodais e próprios e estabelece um novo paradigma na criação e gestão de títulos, em que a intervenção das entidades públicas é mais forte, **não estando o sistema na total disponibilidade dos operadores** de transportes.
89. Por outro lado, os regimes específicos aplicáveis a bonificações sociais (Social +, 4--18 e Sub23) também não preveem regras específicas de atualização das tarifas, aplicando-se-lhes o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.
90. O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, estabelece:
- “1 - Os preços dos títulos combinados deverão resultar da **ponderação das tarifas aplicáveis aos diferentes serviços de transporte** que os integram, tendo em conta os regimes tarifários dos mesmos.*
- 2 - Na **revisão dos preços dos títulos combinados** deverão ser observados os limites de **aumento médio máximo** estabelecido para **cada um dos modos de transporte** por eles abrangidos.*
- 3 - Nas alterações dos **preços dos diferentes títulos de transporte** devem ser observadas as normas tarifárias e as **percentagens máximas de aumento médio**, estabelecidas nos termos da legislação aplicável.”.*
91. O artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 8/93 estabelece:
- “1 - Os **preços de transportes de passageiros são fixados pelos operadores**, sem prejuízo do disposto no n.º 2.*
- 2 - Em relação aos transportes de passageiros constantes da lista anexa ao presente diploma (Transporte ferroviário urbano e suburbano em percursos inferiores a 50 km/Transporte público rodoviário coletivo de passageiros em percursos inferiores a 50 km/Transporte fluvial em travessias de grande densidade de tráfego) (...) o **Governo**, através do ministro competente em matéria de preços, do ministro competente na área dos transportes e, quando estes sejam operados por empresas públicas, o Ministro das Finanças, **fixará**: a) Por portaria, as **normas tarifárias que deverão ser observadas na determinação e aprovação dos preços**, bem como, se for caso disso, as condições de utilização do transporte; b) Por despacho, **as percentagens de aumento médio** a aplicar em cada revisão tarifária. “*
92. O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 8/93 estabelece “Os preços dos transportes coletivos urbanos **explorados diretamente pelos municípios são por estes fixados**, nos termos da lei”.
93. Pela leitura das normas legais constata-se que o **único critério existente** é a aplicação da taxa de **aumento médio máximo** a cada um dos modos de transporte, interpretando-se tal como se aplicando a **cada um dos operadores de transporte**, no respetivo modo, e não a um modo de transporte em geral, envolvendo vários operadores. Neste caso poderá ser excecionada a Fertagus, uma vez que disponibiliza

serviços ferroviários e rodoviários (Sulfertagus), devendo a atualização não ser efetuada para o conjunto dos títulos, mas para os diversos modos<sup>32</sup>.

94. Sendo aplicável a cada um dos operadores de transportes, terá de **incidir sobre todos os títulos de transporte** disponibilizados pelo operador pelo **que nada obsta a que existam atualização inferiores ou superiores a 1,5% em alguns títulos/tarifas**, sendo admissível que o **conjunto dos títulos/tarifas não ultrapasse 1,5%**. Não decorre da lei que cada um dos títulos/tarifas de transporte apenas poderá ter ou só poderá ter uma atualização máxima de 1,5%.
95. A avaliação por tipo de título (próprio, combinado ou intermodal) apenas será, neste contexto deste Despacho, relevante para aferir do correto cálculo da atualização e não para diferenciar a incidência das atualizações;
- No caso dos títulos próprios, o operador calcula a nova tarifa após a aplicação da taxa de atualização à tarifa em vigor, sendo o único responsável pelo cálculo final;
  - No caso dos títulos combinados, existem vários operadores ao proceder ao cálculo, sendo necessário verificar se todos obtiveram a mesma tarifa e sendo o conjunto de operadores em causa (dois ou mais) para cada título, os responsáveis pela tarifa final;
  - No caso dos títulos intermodais, aplica-se o mesmo raciocínio anterior.
96. No que se refere aos títulos de transporte intermodais (Navegante urbano e rede, L1, L12 e L123) e tarifas sociais (social +, 4.18 e sub23), apesar de serem financiadas pelo Orçamento do Estado por configurarem uma obrigação de serviço público imposta pelo Estado, a atualização tarifária aplica-se de igual modo a todos os operadores, sem distinção.
97. Efetivamente, os **impactos podem**, em teoria, **diferenciar-se** conforme o tipo de título de transporte, sua modalidade ou tarifa ou mesmo o peso das vendas/receitas associadas, mas a **lei e regulamentação não estabelece que esse seja um critério obrigatório diferenciador do fator de atualização**, estando antes na disponibilidade da autoridade competente, em atos concretos (neste caso despachos).

---

<sup>32</sup> Recorde-se que os TST – Transportes Sul do Tejo são a empresa prestadora de serviços rodoviários à Fertagus.  
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal  
Contribuinte n.º 513 637 257

98. Assim, **efetivamente, poderá existir a diluição de atualizações tarifárias mais elevadas de alguns títulos /tarifas** no conjunto da carteira de títulos/tarifas de um operador.
99. Contudo, ainda assim, **a taxa de aumento médio máximo não deixa de ser, efetivamente, uma medida de contenção dessa atualização.** Questão diferente será a consideração sobre se a mesma será suficiente ou adequada ao que será pretendido, a cada momento, pela autoridade de transportes competente.
100. No que se refere à viabilidade dos critérios apontados pela AML, a AMT não emitirá, desde já, uma opinião sobre as vantagens ou desvantagens dos mesmos (essa avaliação interna está em curso, do ponto de vista geral e não quanto a casos concretos), pois **todos eles podem apresentar ambas as facetas**, sendo necessário avaliar os **impactos cruzados em operadores, tipos de serviço, tipos de títulos**, sobretudo em sistemas **complexos** e com elevada intermodalidade como é um sistema metropolitano de transportes.
101. A fixação de **critérios e variáveis específicas** de fixação e atualização tarifária ou **diferenciação de títulos e tarifas de transporte pode, efetivamente, apresentar vantagens**, dependendo da política que seja pretendido seguir pela autoridade de transportes competentes, incentivando ou desincentivando a utilização de determinado título ou promovendo a sustentabilidade de alguns serviços, por exemplo.
102. A título de exemplo, **um despacho normativo poderia regulamentar, com limites, o Decreto-lei n.º 8/93 de 11 de janeiro** à semelhança do que se verificou com o Despacho Normativo n.º 39-A/2004 de 16 de setembro ou o Despacho Normativo n.º 45-B/2005, de 17 de outubro, que não só procederam à atualização de tarifas como a mesma foi calculada com uma **fórmula composta de várias variáveis**, tais como variação de tarifas para o trimestre, relação entre as receitas dos operadores e o peso das despesas com combustíveis na estrutura de custos e média simples dos preços médios de referência do gasóleo rodoviário, de acordo com a Direção-Geral de Geologia e Energia.
103. Acresce que também se afigura **possível proceder à diferenciação das atualizações tarifárias por tipo de título**, através de regulamentação (despacho ou portaria) como aliás se verificou por diversas vezes no passado, tal como consta do quadro anexo ao presente parecer.
104. 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”.***

105. Por outro lado, também os artigos 18.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março e o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 9/2015 de 15 de janeiro oferecem **pistas gerais** de como seria possível pormenorizar as regras de cálculo de tarifas e respetivas atualizações, tal como já anteriormente referido.
106. No mesmo sentido, também a Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho permite que os procedimentos de fixação e atualização das tarifas dos passes intermodais sejam estabelecidos por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes.
107. Assim, conclui-se que as entidades competentes apenas poderão, de acordo com a lei e regulamentação existente, **proceder à verificação da correta aplicação do fator aritmético** - aumento médio máximo de 1,5% - reportado aos títulos de transporte e respetivas tarifas, sem prejuízo de eventuais exercícios de negociação/acordo com os operadores, no sentido de, eventualmente e se justificar, alterar as propostas que estes possam fazer ou, se tal se justificar, determinar a sua correção se estiver em incumprimento e, caso necessário, proceder ao sancionamento da infração.
108. Ao contrário, a definição de limitações de âmbito tarifário que não decorrem do enquadramento legal, regulamentar e contratual em vigor poderão configurar (após fundamentação e verificação concreta de que assim seria) uma **imposição de serviço público**, sendo necessário proceder à adequada contratualização, nos termos do RJSPTP e do Regulamento n.º 1370/2007.
109. **Não tendo a AML apresentado casos concretos, não poderemos aferir do efetivo incumprimento legal** por parte determinados operadores quanto a tarifas específicas. E tal também não seria para já expetável atendendo ao facto de que cabe à AML monitorizar o sistema tarifário regional, identificar e comprovar efetivos incumprimentos e ponderar os posteriores procedimentos contraordenacionais, por si ou junto da AMT.
110. Contudo, tal como referido, a AMT entende que a aplicação, sem mais, de uma taxa de aumento médio máximo, sem ter em conta critério específicos de fundamentação e aplicação **potencia distorções e impactos indeterminados**, pelo que é da maior relevância a **implementação de regulamentação que limite impactos negativos e potencie os impactos positivos**.

## II.4.2. Aplicação do Despacho a Tarifas Planas

111. A **segunda questão** é:

*“Considerando que o citado **Despacho do IMT não estabelece tetos máximos para os passes de rede nem tarifas planas** (como acontece com a tarifa tipo zapping), as tarifas destes devem ser aferidas tendo como referência algum título tabelado ou devem analisar-se por si só? **Os aumentos aplicados a estes títulos devem ser avaliados em algum conjunto de tipo ou modalidades de títulos?**”*

112. Os títulos mencionados são atualizados segundos os mesmos **critérios referidos** anteriormente, tendo em conta que não são estabelecidos critérios diferenciadores para os mesmos.
113. Aliás, a **atualização dos referidos títulos não decorre do despacho do IMT**, mas do Despacho Normativo do Governo. O despacho do IMT aplica-se a passes ou bilhetes “*de linha*” e outros que se encontram previstos na regulamentação em vigor e cuja lógica de cálculo da respetiva tarifa está associada aos quilómetros percorridos, o que não acontece com tarifas planas, em bilhetes ou títulos mensais.
114. Recorde-se que o escalão quilométrico a considerar para determinação dos preços de referência de viagens e de passes, e que é definido pelo IMT a nível nacional, é uma referência relevante também para os passes intermodais da Área Metropolitana, já que constitui uma das variáveis das compensações financeiras a pagar pela disponibilização daqueles títulos, nos termos do Despacho n.º 8946 -A/2015, de 10 de agosto, alterado pelo Despacho n.º 15146-A/2016 de 15 de dezembro.
115. Na verdade, **nada na legislação impede que os operadores disponibilizem outras ofertas de títulos e tarifas de transporte**, com regras específicas, além do previsto na regulamentação, representando o estabelecido nesta **o mínimo exigível** e desde que não sejam violadas normas legais, regulamentares e contratuais específicas.
116. **Não tendo sido apresentados casos concretos, não poderemos aferir do efetivo incumprimento legal** por parte determinados operadores quanto a estas tarifas específicas.
117. Contudo, tal como referido, a AMT entende é da maior relevância a **implementação de regulamentação que limite impactos negativos e potencie os impactos positivos, tendo em conta, designadamente as realidades supramencionadas.**

### II.4.3. Bonificações sociais e arredondamento dos preços

118. A terceira questão é:

*“Tendo presente que as modalidades sociais (4-18, sub23 e social +) não são definidas no Despacho do IMT e **são determinadas pelos operadores aplicando as taxas de desconto** (25%, 50% ou 60%) como deverão ser determinados os seus valores de venda ao público tendo em conta os **arredondamentos**? Sublinha-se que tem implicações ao nível das **compensações a assumir pelo Orçamento do Estado**”*

119. A atualização é **aplicada às bonificações tarifárias** de âmbito social supramencionadas **da mesma forma que é aplicada às restantes** tarifas de transporte, tal como referidos anteriormente, ou seja, o operador calcula a nova tarifa após a aplicação da taxa de atualização à tarifa em vigor, sendo que a tarifa em vigor representará uma determinada percentagem face ao preço de referência.
120. A este propósito referia-se que o **preço de referência será o título de tarifa de transporte sobre o qual incide o desconto**: no caso do Social +, incide apenas sobre os títulos intermodais e no caso do 4-18 e Sub23 incide sobre os restantes títulos e tarifas (não sendo as bonificações sociais cumuláveis).
121. Questão diversa prende-se com os arredondamentos, sendo que esta se coloca **para todos os títulos/tarifas de transporte e não apenas para as bonificações sociais**.
122. Tal como já foi mencionado, **não existem regras específicas quanto a esta matéria** pelo que tem estado na disposição dos operadores e das entidades competentes a adoção de procedimentos nesta matéria.
123. Efetivamente, a falta de regras nesta matéria pode ter diversos impactos designadamente no que se refere a uma **atualização tarifária acumulada de forma “artificial”**, sobretudo se a atualização tarifária de um ano acrescer à atualização tarifária do ano anterior acrescentando a percentagem correspondente ao arredondamento e não ao simples e exato produto da aplicação da taxa de atualização anterior.
124. Quanto a impactos orçamentais, efetivamente, a **determinação exata do valor da tarifa de bonificações sociais tem impactos orçamentais**, tendo em conta que a compensação paga ao operador é calculada tendo em conta a diferença entre a tarifa com desconto e a tarifa de referência.
125. Contudo, **não é possível fazer uma estimativa de impactos eventualmente negativos e indesejados**, pois além de não existir evidência do mesmo ou desconhecer-se a existência de registo dos critérios/procedimentos que tenham sido utilizados, por acordo, entre operadores e entidades públicas competentes a cada momento, também se desconhece se alguma vez os mesmos critérios não foram

aplicados tanto ao desconto como ao valor da tarifa de referência, pelo que o valor da compensação é acrescido da percentagem e atualização tarifária e nada mais.

126. Quanto a esta questão e não tendo sido apresentados casos específicos, não poderemos aferir do efetivo incumprimento legal por parte determinados operadores quanto a tarifas concretas.
127. Como já referido, trata-se de questão específica já antecipada pela AMT e que está englobada nas questões a tratar no estudo que se encontra em curso **e que se considera ser de regulamentar de forma adequada.**

#### II.4.4. Criação e eliminação de títulos e tarifas de transportes

128. A quarta questão é:

*“Sendo verificável que **alguns títulos deixam de ser comercializados**, obrigando os utentes a passar a **adquirir outros títulos mais caros**, como deve ser aferido o aumento que esta alteração de título pode representar e **como deve ser equacionado o nível de aumento médio?**”*

129. Tal como já foi mencionado, **não existem regras específicas quanto a esta matéria** pelo que tem estado **na disposição dos operadores e das entidades públicas competentes a criação, eliminação e reformulação** de títulos de transporte e tarifas associadas, exceto no que se refere à obrigatoriedade de disponibilidade, na generalidade, de bilhetes e títulos de transporte mensais.
130. Por outro lado, a **questão formulada abarca uma multiplicidade de situações que impedem a emissão de uma resposta única e aplicável na generalidade.** Aliás, entre outras situações:
- A **migração entre títulos de transporte não é necessariamente uma obrigação ou uma imposição negativa**, mas pode ser uma opção consciente do passageiro;
  - A **eliminação de títulos de transporte não tem como resultado, necessariamente, a migração para um título de transporte de valor mais elevado**, podendo suceder-se o contrário;
  - A eliminação de um título de transporte pode ser sucedida pela criação de outro, de valor mais elevado, **mas que ofereça mais serviços de transporte;**
  - A eliminação de um título poderá, a título de exemplo ser fundamentada, a título de exemplo, pela sua **não utilização ou escassa utilização**, implicando custos

de manutenção e/ou gestão, para o operador ou entidade pública competente, mais elevados que as receitas geradas pelo referido título;

- A eliminação de um título poderá ser uma opção da entidade pública competente, com ou sem acordo dos operadores, em razão de avaliação de interesses públicos relacionados com a mobilidade, designadamente, da **promoção da intermodalidade ou correção de distorções**.

131. De qualquer modo, julga-se que a taxa de **atualização tarifária**, de acordo com a legislação em vigor, **apenas poderá ser aferida**, para efeitos de cumprimento daquele enquadramento, tendo em conta a alteração da tarifa de **um mesmo título de transporte existente, no âmbito de uma carteira de títulos existentes, e não quanto a títulos de transporte diversos** e que sejam criados de novo, com diferentes características.

132. No que se refere à eliminação e criação de títulos de transportes, o RJSPTP prevê que a criação de qualquer título de transporte está sujeita a regras gerais a aprovar por ato governamental e que envolverão a **aprovação expressa da entidade competente**.

133. No entanto na falta de regulamentação específica, aplica-se o Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro que coloca **tal opção na disponibilidade de operadores em clara contradição** com o espírito do RJSPTP.

134. Tal como já como referido, a AMT entende é da maior relevância a **implementação de regulamentação que elimine as contradições referidas e limite impactos negativos e potencie os impactos positivos**.

#### II.4.5. Cartões de suporte a títulos de transporte

135. A quinta questão é:

*“Verifica-se, igualmente, que **um operador integrou (aumentando os seus custos nessa proporção) o valor do cartão Lisboa Viva no preço do título**. Sendo entendimento da AML de que **o cartão é reutilizável** e que **um passageiro pode já ser detentor do cartão**, o preço de venda ao público não deveria obrigar ao pagamento de um cartão por cada vez que utiliza este serviço de transportes, importando assim confirmar, por parte do regulador, que um tarifário que inclua a obrigatoriedade da aquisição de um cartão novo a cada utilização”*

136. Antes de mais, importa referir que o artigo 38.º da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho estabelece que a definição das regras gerais aplicáveis aos sistemas de transportes inteligentes, designadamente à gestão do sistema de bilhética e à disponibilização aos utilizadores de cartões de suporte é efetuada por portaria do Governo, sem prejuízo da



definição de regras específicas por autoridade de transportes competente em determinado território sobre sua jurisdição e sem prejuízo das competências tarifárias da AMT já especificadas.

137. Também nesta matéria o **atual enquadramento legislativo e regulamentar não dá adequada e especificada resposta** no que se refere a **regras aplicáveis a cartões de suporte a títulos de transporte**, sendo que possível que os operadores ou entidades gestoras de sistema de bilhética implementem regras específicas sujeitas ao Regime Geral das Cláusulas Contratuais Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro.
138. Dada esta “*desregulamentação*” que pode potenciar, em teoria, situações de desconformidade de diversa ordem, a AMT incluiu as questões relativas a cartões de suporte de títulos de transporte na reflexão que se encontra a fazer sobre regras gerais e tarifárias.
139. Por outro lado, a AMT encontra-se a realizar uma **ação de diagnóstico**, junto de operadores de transportes e entidades gestoras de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade, de todo o país, sobre as regras vigentes constantes de condições gerais do transporte, cláusulas contratuais gerais e contratos de adesão em vigor em todos os modos de transportes de passageiros, designadamente em matéria de direitos e obrigações de operadores e passageiros, sistema tarifário e informação ao público<sup>33</sup>.
140. Tal como já transmitido à Provedoria de Justiça, a AMT considera que este diagnóstico será da maior relevância para poder informar uma tomada de posição da AMT, seja quanto ao cumprimento de regras gerais, designadamente de âmbito tarifário, pelos operadores de transportes seja quanto à **necessidade de definição de regras ou princípios gerais** ou elaboração de propostas legislativas ou regulamentares ao

---

<sup>33</sup> Tal afigura-se relevante, entre outros, para aferir da conformidade das mesmas com o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015 de 6 de março, o Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro de 2015, o Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro e o Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, que estabelecem as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário, rodoviário e marítimo e fluvial de passageiros.

Tal aferição de conformidade legal é também atribuição da AMT, por força das alíneas a) e m) do n.º 1 e alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º e artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio e na sequência da revogação dos n.º 1 e os pontos v) e vii) da alínea c) do n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro e do n.º 1, alínea f) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012 de 31 de outubro pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de maio e pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, respetivamente.

Governo, sem prejuízo e no respeito das competências próprias das autoridades de transportes competentes de âmbito local.

141. De qualquer modo, refira-se que da avaliação que tem sido efetuada das regras existentes, não foi ainda detetada qualquer situação em que aquisição de um título de transporte obrigue à aquisição de um novo cartão em cada utilização do mesmo.
142. Não obstante, e mesmo sem conhecer os detalhes mais precisos do caso concreto, afigura-se não ser aceitável, neste ou em outro setor, que o passageiro pague duas vezes pelo mesmo serviço e/ou bem, ou seja, **não poderá ser incluído na tarifa do título de transporte o valor correspondente ao cartão de suporte e obrigar, ao mesmo tempo à aquisição do cartão, no caso de já o possuir, pagando novamente o mesmo valor.**
143. Como já referido, trata-se de questão específica já antecipada pela AMT e que está englobada nas questões a tratar no estudo e na ação de diagnóstico que se encontram em curso **e que se considera ser de regulamentar de forma adequada.**

#### II.4.6. Procedimentos de aprovação e publicação de atualização de tarifas

144. A **sexta e última questão** é a seguinte:

*“Coloca-se, ainda, a necessidade de parecer relativamente aos **procedimentos e prazos para a verificação, pela AML, da conformidade dos aumentos pretendidos pelos operadores e o seu posterior anúncio ao público, bem como em que termos, embora neste âmbito a aplicabilidade seja meramente virada para o futuro. De facto, o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, define que a entrada em vigor dos novos tarifários tem que ser **previamente comunicada à autoridade de transportes com a antecedência mínima de 10 dias úteis**, destina-se este prazo à verificação da conformidade com os aumentos determinados no respetivo despacho normativo. Acresce a este prazo, de acordo com o estabelecido no artigo 6.º do mesmo diploma, que os operadores são obrigados, com a antecedência de 10 dias, à divulgação dos preços dos títulos (o que só é possível após a verificação da conformidade dos aumentos com o despacho normativo). Obrigando a lei à publicitação dos aumentos, **há a necessidade de clarificar os termos mínimos em que a mesma deverá ser feita nos órgãos de comunicação social e meios próprios** de informação, isto é, se deve haver a discriminação dos aumentos título a título porque poderá ser insuficiente anunciar apenas que irão ocorrer aumentos médios”.***

145. Ora artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, estabelece que:

*“1 - Os preços dos **títulos combinados** de transporte entram em vigor **na data fixada no acordo**, devendo ser **previamente comunicados** à Direcção-Geral de Transportes Terrestres com a **antecedência mínima de 10 dias úteis**.  
2 - As **alterações dos preços dos diferentes títulos** de transporte, resultantes de **revisões tarifárias**, entram em vigor **na data fixada pelas empresas**, devendo ser*

***previamente comunicadas à Direcção-Geral de Transportes Terrestres no prazo referido no número anterior. “***

146. No primeiro caso, está em causa a **criação de títulos** combinados através de **acordo entre as empresas**, tal como referido no artigo 2.º, devendo ser dado **mero conhecimento de tal acordo**.
147. No segundo caso, está em causa a **alteração das tarifas dos diferentes títulos**, resultantes de atualização tarifária, que devem ser **previamente comunicadas** no prazo de 10 dias úteis.
148. Em ambos os casos, os prazos se referem expressamente **às situações que se encontram na disponibilidade das empresas a fixação dos preços dos títulos**, o que não se verifica quando é **o Estado a determinar a atualização e a fixar uma data de entrada em vigor**.
149. Precisamente por isso, o artigo 10.º do mesmo diploma estabelece que em relação ao transporte ferroviário urbano e suburbano em percursos inferiores a 50 km, transporte público rodoviário coletivo de passageiros em percursos inferiores a 50 km e transporte fluvial em travessias de grande densidade de tráfego, é **o Governo que fixas as normas tarifárias** que deverão ser observadas na **determinação e aprovação dos preços**, por portaria e por despacho, as **percentagens** de aumento a aplicar em cada revisão tarifária.
150. Por outro lado, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, estabelece que:
- 1 - Incumbe exclusivamente às empresas a divulgação dos preços dos títulos de transporte combinado, devendo as respetivas tabelas encontrar-se sempre à disposição do público nos locais de venda dos títulos de transporte.*
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, **as empresas devem publicar num dos jornais mais lidos da região o preçário ou aviso do local onde aquele se encontra à disposição do público, com a antecedência mínima de 10 dias.***
- 3 - Aos preços e tarifas dos transportes regulares de passageiros, rodoviários, ferroviários e fluviais, aplica-se o regime constante dos números anteriores.*
151. Ora, no que se refere à divulgação, que abrange todas as empresas, preços e tarifas, é estabelecida a obrigatoriedade de, com 10 dias de antecedência à entrada em vigor, publicitar a **tabela de preços ou aviso do local onde aquele se encontra à disposição**.
152. Ou seja, a empresa é obrigada a divulgar a **tabela das tarifas** (já com a atualização, naturalmente) num jornal **ou** o aviso do local em que o preçário é disponibilizado.

153. Ora, sem prejuízo de referir que o diploma não prevê a divulgação via internet, tendo em conta a data da sua aprovação, e que outros meios de comunicação social poderão ter uma maior abrangência do um jornal, **a AMT não dispõe de elementos nem a AML os transmitiu**, sobre se os operadores da área metropolitana publicaram avisos em jornal contendo a nova tabela de tarifas, nem se publicaram avisos dos locais onde a mesma se encontra disponível ou se a mesma se encontrava efetivamente disponível nos locais indicados (ou na internet).
154. Por outro lado, o diploma consagra uma **intervenção limitada da administração**, quase limitada à fixação de taxa de atualização e a **verificação, a posteriori, do cumprimento das regras** através de eventual sancionamento.
155. Aliás, do diploma **não decorre expressamente uma fase do procedimento administrativo correspondente a um período prévio de análise das propostas dos operadores quanto à atualização de tarifas**.
156. Naturalmente, e como já referido, além deste paradigma **ser totalmente contraditório com a reforma subjacente ao RJSPTP**, em que é referido expressamente a **necessidade autorização** (com prévia análise, como é natural), das entidades competentes ou de definição de procedimentos por estas, impede, à partida, uma verificação prévia das atualizações tarifárias, evitando alterações ou sancionamento após a publicação.
157. Por outro lado, as contradições legislativas adensam-se, tendo em conta que **ao contrário dos critérios de atualização de tarifas**, que apenas estão previstos expressamente, no Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, **existe legislação mais recente quanto a prazos de divulgação de tarifas no transporte rodoviário e ferroviário** (com as limitações já mencionadas):
- Quanto ao transporte rodoviário, de acordo com o artigo 21.º do Decreto-lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, o operador fica obrigado à divulgação ao público dos preços de transporte e respetivas alterações, com **antecedência, mínima, de cinco dias, relativamente à data do seu início**, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios na Internet, sem prejuízo de outros meios de divulgação adequados;
  - Quanto ao transporte ferroviário, o Decreto-lei n.º 58/2008, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, os preços dos serviços de transporte ferroviário e as suas alterações devem ser divulgados ao público com a **antecedência mínima de 10 dias antes da sua entrada em vigor**, através da afixação nos locais de

venda dos títulos de transporte e, caso seja possível, da publicitação no sítio da Internet do operador.

158. Ora, desde logo, estes prazos **não estão em linha com o previsto no Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro (ou inverso)**, e a interpretação de que as normas mais recentes, sobre a mesma matéria, poderão operar uma revogação tácita das mais antigas, de forma e evitar o simples conflito irresolúvel (no momento) de normas e impedir a aplicação de qualquer uma delas, levando ao vazio legislativo poderá dificultar ainda mais a aplicação correta e transparente da lei.
159. Acresce ainda que da lei fica ainda a dúvida sobre a **partir de que momento as empresas têm conhecimento da atualização tarifária**, que lhes permita proceder à atualização tarifária e divulgação dos preços com a necessária antecedência<sup>34</sup>.
160. Desde logo porque a fixação de prazos de comunicação prévio à entrada em vigor de novas tarifas é contraditória com a **possibilidade legal do Estado poder fixar, desde logo a data de entrada em vigor que não seja compatível com dois prazos de 10 dias**, a não ser que sejam simultâneos e não impliquem validação prévia, sendo esta apenas efetuada a posteriori.
161. Por hipótese, se os novos tarifários entram em vigor a 1 de janeiro, têm de ser divulgados ao público a 22 de dezembro anterior. Se a fixação do fator de atualização é efetuada publicado a 19 de dezembro, restam apenas 2-3 dias para os operadores atualizarem as tabelas de tarifas, comunicar às entidades competentes e proceder à sua divulgação, cumprindo o prazo de 10 dias de divulgação ao público.
162. No caso concreto, a AMT não tem dados nem os mesmos foram transmitidos de forma a permitir aferir da data efetiva da notificação dos fatores de atualização.
163. Ainda assim, mesmo na posse dos dados referentes a dados concretos, julgamos que a **aferição de efetivos cumprimentos por parte de operadores afigura-se dificultada**, dada a existência de normas contraditórias, parcialmente sobrepostas ou

---

<sup>34</sup> Analisando o histórico das anteriores atualizações tarifárias, ao abrigo do Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, desde 2000, tal como consta em anexo, constatamos que o prazo que mediou a publicação de diversos Despachos Normativos e a respetiva produção de efeitos foi bastante inconstante, entre prazos inferiores e superiores a 10 ou a 20 dias. Por outro lado, também constatamos que a publicação dos despachos anunciando o fator de atualização tarifária, por vezes não foram publicados com 10 dias de antecedência face à sua entrada em vigor o que se poderá considerar que tais prazos são manifestamente insuficientes para permitir uma análise prévia dos mesmos.

omissas e insuficientes para tratar esta matéria de uma forma integrada, coerente e transparente.

164. Por outro lado, a contradição entre a não previsão expressa de um poder de avaliação prévia por parte das entidades competentes no Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro e os poderes atribuídos pelo RJSPTP **revelam-se injustificadas e prejudiciais à gestão e organização do sistema.**
165. Ainda que as autoridades de transportes pudessem, por hipótese, iniciar elas próprias o processo, remetendo a nova tabela de tarifas para confirmação/acordo dos operadores, **decorre do RJSPTP a necessidade de uma gestão centralizada do sistema tarifário**, a nível local e a nível nacional, seja ao nível da definição de regras gerais, seja quanto a monitorização e fiscalização.
166. Por outro lado, a adequada articulação das entidades competentes é um imperativo e uma necessidade, aliás como decorre do artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o **planeamento e a coordenação do serviço público** de transporte de passageiros devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e **a autoridade de transportes deve assegurar a articulação dos serviços da sua competência com os serviços da competência de outras autoridades de transporte**, designadamente em áreas geográficas adjacentes e com os serviços realizados através dos modos ferroviário pesado e ligeiro, fluvial, rodoviário em sítio próprio e expresso que atravessem ou sirvam a área geográfica da sua competência.
167. Ou seja, ainda que o Estado, nos termos do RJSPTP seja também autoridade de transportes **se verifica necessária a articulação com as autoridades de transportes de nível local**, para efeitos de organização e planeamento do sistema - também ele de âmbito local.
168. Noutra perspetiva, como refere o *“Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras”* do IMT<sup>35</sup>, *“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,***

---

<sup>35</sup> <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>  
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal  
Contribuinte n.º 513 637 257

*tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade<sup>36</sup> 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.”*

169. Por outro lado, a Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, refere que a *“organização e funcionamento do sistema de transportes terrestres tem por objetivos fundamentais assegurar a máxima contribuição para o **desenvolvimento económico** e promover o maior bem-estar da população”* e pugnar por adequação permanente da oferta dos serviços de transporte às necessidades dos utentes, sob os aspetos quantitativos e qualitativos e progressiva redução dos custos sociais e económicos do transporte.
170. Segundo refere o mesmo diploma, o prosseguimento dos objetivos enunciados deve obedecer aos diversos princípios básicos orientadores, tais como:
- Assegurar aos utentes, **em paridade de condições, igualdade de tratamento no acesso e fruição dos serviços** de transporte;
  - Assegurar às empresas, públicas ou privadas, de serviços de transporte um regime de **ampla e sã concorrência, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão, justa rentabilidade dos investimentos efetuados, justa igualdade de tratamento**, equiparando, quanto possível, as suas condições concorrenciais de base, sem prejuízo das suas diferenças estruturais e das exigências do interesse público.
171. Afigura-se que uma articulação de autoridades de transportes e em particular do seu sistema tarifário (bem como da contratualização de serviços públicos):
- Potencia os objetivos da **política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica** de todos os modos de transporte.
  - Potencia a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;

---

<sup>36</sup> «Intermodalidade», característica de um sistema de transportes que potencia e proporciona a complementaridade e conexão entre diferentes modos e meios de transporte, satisfazendo ou promovendo, de forma eficaz, uma determinada deslocação entre uma origem e um destino pré-definidos (*in Pacote da Mobilidade*).

- Permite a **otimização dos aspetos económicos**, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
  - Permite melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade ou existem competências partilhadas ou conexas), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
  - Permite **umentar as economias de escala**, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
  - Potencia a **otimização dos custos administrativos** necessários à “regulação” e gestão do sistema e diminui o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
172. Aliás, segundo a Comunicação da Comissão Europeia sobre a mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos<sup>37</sup>, os Estados-Membros devem garantir condições de base que permitam às autoridades locais aplicar com êxito estratégias locais de mobilidade urbana, através da definição de uma estratégia de mobilidade urbana integrada que garanta uma **ação coordenada e de reforço mútuo a nível nacional, regional e local**, a fim de promover um desenvolvimento sustentável
173. Ainda que a articulação – entre Estado e Área Metropolitana – já resulte, a título de exemplo e quanto a matéria tarifária, da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, nos termos n.º 1 do artigo 38.º e n.º 3 do artigo 41.º do RJSPTP e do próprio despacho normativo, a comunicação da AML refere que **foi apenas informada a 21 de dezembro do despacho do IMT e a atualização do preço dos passes intermodais**<sup>38</sup>.
174. A AMT entende não se pronunciar sobre os procedimentos internos de articulação entre o Estado, o IMT e a AML pois deles não tem conhecimento nem aliás deve ter, não podendo deixar de reforçar que a adequada articulação é um imperativo e uma necessidade.

---

<sup>37</sup> Comunicação de 17.12.2013, COM(2013) 913 - [http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/doc/ump/com\(2013\)913\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/doc/ump/com(2013)913_pt.pdf)

<sup>38</sup> Assumimos que a publicação de tal atualização pelo IMT resulta das suas competências de apoio ao Governo, designadamente estando em causa tarifários que afetam operadores públicos e que são financiados pelo Orçamento do Estado.



175. Ainda assim, sempre se dirá que, a atuação de outras autoridades de transportes - que não o Estado enquanto emissor da decisão de atualização tarifária – **fica prejudicada com o atual enquadramento legal e regulamentar**, seja quanto à verificação prévia ou a posteriori da disponibilização/entrada em vigor de novas tarifas.
176. Por outro lado, também se dirá que os prazos previstos do Decreto-Lei n.º 8/93 de 11 de janeiro, poderiam mostrar-se adequados no âmbito do enquadramento institucional anterior à publicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, **mas tal não se verifica atualmente**, uma vez que ainda que potencie uma atuação célere das empresas, mas também **atuando em zonas cinzentas**, é também manifestamente **insuficiente** para uma **atuação prudencial** por parte de entidades públicas.
177. Tais desvantagens são **potenciadas**, no atual enquadramento legal e regulamentar, **se não existir uma adequada articulação** entre entidades públicas.
178. Esta adequada articulação afigura-se essencial na Área Metropolitana de Lisboa onde já se havia constatado os efeitos prejudiciais decorrentes do facto da administração ter apenas capacidade limitada de intervenção na criação ou eliminação de títulos existentes e que a intermodalidade plena dificilmente poderá ser alcançada enquanto for legal e regulamentarmente possível a existência de um sistema que permite atuações diversas e contraditórias.
179. Ora a questão da **adequada articulação entre entidades públicas colocar-se-á, com maior acuidade, agora e pela primeira vez**, tendo em conta que:
- Até 2015, o Estado (via Governo ou ex-DGTT e agora IMT e depois pelas extintas AMTs de Lisboa e Porto) procedia às atualizações tarifárias;
  - Só a partir de 2015 se altera a geometria institucional, sendo necessária a intervenção de autoridades locais;
  - Em 2014 e 2015 não se procedeu a atualizações tarifárias, não se tendo testado os procedimentos existentes com as novas autoridades.
180. Mais uma vez, desconhecendo os procedimentos prévios e internos levados a cabo pelo Estado e pelo IMT, a AML evidencia que a articulação poderá não ter sido adequada, em virtude, porventura das evidentes contradições e falta de adequação do enquadramento legal e regulamentar existente, o que deve ser a curto prazo solucionado.

181. De qualquer modo, a **eventual ausência ou insuficiência de articulação institucional** não tem a virtualidade expressa na lei de colocar em causa, no que a esta matéria se refere, a **validade do ato de atualização tarifária**.
182. Por outro lado, **a falta de autorização expressa de** uma entidade pública poderão não ter a virtualidade de **justificar o sancionamento do incumprimento de algum prazo de comunicação** por parte de operadores, tendo em conta que os mesmos estavam **condicionados com os prazos que eram permitidos no âmbito do Despacho Normativo**.
183. **O mesmo não se dirá quanto à eventuais violações da taxa de aumento medio máximo, que poderão ser sancionadas**, sem qualquer dúvida, em caso de efetiva confirmação, **ainda que à posteriori da entrada em vigor de cada tarifa**.
184. Finalmente, no que se refere à forma que a **informação deve ser divulgada**, refira-se que o Decreto-lei n.º 8/93, de 11 de janeiro **não estabelece critérios específicos**, estabelecendo apenas a obrigatoriedade de *“publicar num dos jornais mais lidos da região o preçário ou aviso do local onde aquele se encontra à disposição do público”*.
185. De qualquer modo, estabelece o n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, estabelece que *“os preços, as tarifas e as condições de transporte prefixados e em vigor a cada momento deverão ser publicados e adequadamente divulgados”*.
186. 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.
187. Também a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do serviço Público de Transporte de Passageiros, 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.

188. Por outro lado, o Decreto-lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, estabelecem como obrigações dos operadores rodoviários e ferroviários a publicação de preços e horários, de forma clara e acessível, nos locais de venda ao público dos títulos de transporte e nos respetivos sítios na Internet.
189. Em todos os diplomas mencionados, dados os conceitos indeterminados, a aferição do cumprimento (in)suficiente do dever de informação deve ser efetuado caso a caso.
190. De qualquer forma, considera-se que a informação do valor de cada uma das tarifas disponíveis após atualização será a informação mínima, seja qual for o suporte físico, fora ou no local de venda.
191. Em suma, considera-se que as preocupações manifestadas pela AML têm fundamento, devendo ser **reavaliado o enquadramento legal e regulamentar**, de forma a **eliminar contradições, de modo uniforme, integrado, transparente e objetivo, salvaguardando os direitos dos passageiros, os interesses dos operadores** e a competências organizacionais, de supervisão e fiscalização por parte de **entidades públicas competentes**.

## II.5. Racionalidades basilares da regulação económica independente

192. Tendo em conta os pressupostos já explanados, ainda que o Despacho normativo n.º 14-A/2016, de 19 de dezembro, esteja em *compliance* com o atual enquadramento legal e regulamentar, a verdade é que este mesmo enquadramento potencia impactos negativos e/ou não potencia efeitos positivos no Ecosistema.
193. **No âmbito racionalidades basilares** e estruturantes da metodologia de regulação económica independente propugnada pela AMT (**investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes**) e no que se refere aos **investidores**, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que, ainda assim existem condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros, ao permitir aos operadores de transportes adequar os custos de produção à evolução dos mesmos, de acordo com a taxa de inflação.
194. No entanto, **as insuficiências ou a ausência de um enquadramento legal e regulamentar coerente, integrado e atualizado**, poderá ter efeitos negativos e impedir a potenciação dos efeitos positivos possíveis no investimento.
195. Noutro prisma, perspetivando-se a futura e adequada regulamentação do RJSPTP nas matérias relativas a tarifários e títulos de transportes, bem como a adequação da

legislação relativa a bonificações tarifárias sociais em todo o país, inicia-se a promoção de um **quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade** que beneficia todos operadores de transportes no mesmo mercado, não se antevendo potenciais efeitos negativos diretos naqueles, cumprindo-se as regras legais, regulamentares e contratuais nacionais e europeias e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

196. No que tange a **utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos**, a criação de condições de sustentabilidade económica e financeira dos operadores de transportes permite assegurar a manutenção do serviço público de transportes de passageiros, seja pela adequação dos custos dos fatores de produção, seja pela adequada compensação de obrigações tarifárias e, por outro lado, a atualização tarifária não vai além da inflação estimada, não induzindo encargos inoportáveis ou injustificáveis nos passageiros.
197. Cumpre ainda relevar que a implementação conjugada e concertada de medidas de expansão de bonificações tarifárias, permitirá o acesso a descontos por parte de uma larga franja da população que não se encontrava abrangida, tendo a virtualidade de, para os passageiros mais desprotegidos, anular o efeito do acréscimo (ainda que com efeitos diluídos ao longo do ano).
198. Ademais, a utilização de um fator objetivo – taxa de inflação – traduz-se num instrumento mínimo de clareza e de **promoção dos direitos e interesses dos consumidores**, utilizadores do transporte público.
199. No entanto, o facto de se tratar apenas de um factor objetivo, conjugado com as demais as insuficiências ou a ausência de um enquadramento legal e regulamentar coerente, integrado e atualizado **não permitem uma total e eficaz defesa dos seus direitos, dificultando**, desde logo, **a aferição da existência de infrações bem como a atuação prudencial ou sancionatória de entidades públicas competentes**.
200. Também no interesse daqueles, como dos **contribuintes**, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição **mais transparente e objetiva de obrigações tarifárias e suas compensações**, com imperativos de uma **gestão sustentável e criteriosa**, bem como a utilização de poupanças alcançadas com critérios mais objetivos, para promover a acessibilidade ao sistema, é que potencia uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

### III – DAS CONCLUSÕES

201. Assim, e em conclusão, conclui-se que a **emissão do Despacho Normativo n.º 14-A/2016, de 19 de dezembro, está em compliance com o enquadramento legal e regulamentar em vigor**, isto é, ao abrigo do na alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º do **Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro**, do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, e ainda, do disposto nos artigos 22.º, 40.º e 41.º **do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)** e no artigo 14.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
202. No que se refere às dúvidas interpretativas suscitadas pela AML, e tal como a AMT já sinalizou anteriormente, e como reconhece o Gabinete de Sua Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, **a correta aplicação do RJSPTP, no que se refere as regras e procedimentos de âmbito tarifário, incluindo a intervenção das entidades públicas competentes, depende da aprovação**, a curto prazo – em 2017 - **de regras gerais de âmbito tarifário que substituam, em definitivo, o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro**, instituindo um enquadramento legal ou regulamentar **claro, coerente e uniforme** e esclarecendo a **geometria institucional** subjacente ao RJSPTP e ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como os **adequados procedimentos administrativos** inerentes à **criação de títulos e tarifas** de transporte, **estrutura de custeio e formação de tarifas** e respetiva **atualização**, entre outras matérias.
203. As **insuficiências ou ausência** de um enquadramento legal e regulamentar **coerente, integrado e atualizado** não se consubstancia num **quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade**, dificulta a intervenção das entidades públicas bem como a aferição da efetiva existência de incumprimento às normas existentes, **potenciando diversos efeitos negativos**, designadamente na sustentabilidade e na promoção dos direitos e interesses dos consumidores e **impede a potenciação de possíveis efeitos positivos**, designadamente no investimento.
204. Efetivamente é necessário, seguindo as questões suscitadas pela AML:
- Equacionar **critérios e procedimentos claros, objetivos e sindicáveis** de atualização das tarifas dos títulos de transporte disponibilizados no transporte público de passageiros
  - Considerar a existência de **tarifas planas, critérios de arredondamento, impactos da utilização e cartões de suporte ou da eliminação e criação** de títulos;

- Considerar os impactos em **compensações tarifárias de entidade públicas**, mas também nos passageiros, seja no que se refere a atualizações consideradas inaceitáveis, ainda que legalmente permitidas, seja no que se refere ao **adequado conhecimento prévio do preço do serviço adquirido**;
- Considerar a garantia da efetiva **intervenção prudencial, procedimental e sancionatória das entidades públicas competentes**

205. Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser igualmente importante para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e a AML, bem como com o Governo, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra.

206. Tal releva na medida que **pode reforçar a confiança na prossecução das suas estratégias empresariais visando a Competitividade e a Coesão**, de onde poderá decorrer o Investimento e, conseqüentemente, o Emprego.

207. A coerência e clareza da praxis quotidiana de um **binómio institucional** como o presente, entre uma Autoridade de Transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações, e, uma Autoridade de Regulação Económica Independente, que visa alcançar a promoção da competitividade, respeitando a centralidade da Pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, consubstancia um ativo relevante para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, em 02 de fevereiro de 2017

## Anexo I

Despacho Normativo	Produção de Efeitos	Aumento médio Máximo	Observações
1-A/2000 de 07.01.2000	01.02.2000	2,00%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
20-A/2000 de 19.04.2000	01.05.2000	2,40%-4,00%	<i>2,40% - Aumento médio máximo global; 4,00% - Transportes rodoviários interurbanos</i>
2-A/2001 de 15.01.2001	01.02.2001	2,80% - 3,20%	<i>O aumento médio máximo é fixado naquele intervalo</i>
4-A/2002 de 31.01.2002	01.03.2002	2,50%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
38-A/2002 de 12.07.2002	01.08.2002	3,50%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
1-A/2003 de 04.01.2003	01.02.2003	3,50%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
4-A/2004 de 21.01.2004	01.02.2004	3,90%-8,70%	<i>3,90% - Aumento médio máximo global; 8,70% para a ligação fluvial Terreiro do Paço-Barreiro</i>
39-A/2004 de 16.09.2004	01.10.2004	2,90%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
24-A/2005 de 14.04.2005	01.05.2005	3,70%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
45-B/2005 de 17.10.2005	01.11.2005	3,98%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
55-A/2005 de 20.12.2005	01.01.2006	2,30%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
35-A/2006 de 16.06.2006	01.07.2006	2,65%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
23/2006 de 18.12.2006	01.01.2007	2,10%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
2/2008 de 10.01.2008	01.01.2008	3,91%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
33/2008 de 17.06.2008	01.07.2008	5,83%	<i>5,83% - Aumento médio máximo global; 0% - Passes Intermodais</i>
17/2010 de 28.06.2010	01.07.2010	1,20%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
30/2010 de 31.12.2010	01.01.2011	3,50%-4,50%	<i>3,50% - Passes Intermodais 4,50% - Aumento médio máximo global;</i>
11-A/2011 de 27.07.2011	01.08.2011	2,70%-15%	<i>2,70% - Transportes coletivos rodoviários interurbanos de passageiros até 50 km.  15% - Títulos intermodais e combinados, títulos dos transportes rodoviários urbanos de Lisboa e do Porto e transportes ferroviários até 50 km e para os transportes fluviais.</i>

1/2012 de 27.01.2012	01.02.2012	4,00%-5,00%	<p>4,00 % - <i>Títulos de transportes coletivos rodoviários interurbanos de passageiros até 50 km.</i></p> <p>5,00% - <i>Títulos intermodais e combinados, títulos dos transportes rodoviários urbanos de Lisboa e do Porto e transportes ferroviários até 50 km e para os transportes fluviais.</i></p>
24-B/2012 de 19.12.2012	01.01.2013	0,90%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
10-A/2013 de 20.12.2013	01.01.2013	1,00%	<i>Aumento médio máximo global;</i>
14-A/2016 de 19.12.2016	01.01.2017	1,50%	<i>Aumento médio máximo global;</i>