

PARECER N.º 35/AMT/2022

I - ENQUADRAMENTO

1. A Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), a 16-02-2022, um projeto de *“Regulamento Intermunicipal das Regras Gerais para a implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos na Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo”*, para parecer desta Autoridade.
2. A AMT tem como atribuições, entre outras, nos termos das alíneas a), f), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio:
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os respetivos estatutos e demais legislação aplicável;
 - Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público;
 - Definir os requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, e a contratualização de serviços de transporte público de passageiros, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicável;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;
3. Nos termos da alínea a) do n.º 2, alíneas b), c) e d) do n.º 3 e alínea a) do n.º 5, todos do artigo 34.º do mesmo diploma, a AMT possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatórios, tais como:
 - Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;
 - Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços;
 - Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição .
4. Finalmente, segundo o n.º 9 do artigo 7.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, *“as autoridades de transportes comunicam à AMT os instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos que disciplinam regras de âmbito tarifário, para efeitos de exercício das competências de regulação e supervisão, nos termos dos Estatutos da AMT, incluindo emissão de parecer, tendo em conta as obrigações de informação e reporte estabelecidas ao abrigo do presente regulamento” e é neste contexto que será emitido o presente parecer”.*

II – DO PROJETO DE REGULAMENTO

Enquadramento

5. Segundo a CIM, a criação do novo mecanismo intitulado “Descontos PART” tem o objetivo de: i) apoiar as famílias nas suas despesas com uma das suas necessidades mais elementares – a mobilidade para acesso ao emprego, acesso à educação, acesso à saúde, acesso ao lazer e a outros serviços essenciais; e ii) promover uma migração da utilização do transporte individual para o transporte público, contribuindo assim para uma mobilidade mais sustentável.
6. Mais refere que:
- O Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, deu continuidade ao Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) para além do ano de 2020, estabelecendo-se num regime legal duradouro as regras para a aplicação de políticas de redução tarifária, nomeadamente quanto à escolha das medidas segundo uma tipologia específica (cf. artigo 3.º) e quanto ao financiamento do Programa (artigos 4.º e seguintes).

- A repartição das dotações anuais é realizada anualmente pelo Orçamento do Estado, sendo que a repartição para o ano de 2021 foi inviabilizada pela rejeição da Lei do Orçamento do Estado para esse ano, sendo expectável que o processo orçamental apenas esteja concluído no termo do primeiro semestre de 2022;
 - Assim, a aplicação em regime de duodécimos estende-se ao PART, nos termos do artigo 58.º da Lei de Enquadramento Orçamental, pelo que está assegurada a sua continuidade e dotação para o ano de 2022 em termos idênticos ao previsto para 2021.
7. Assim, tendo em consideração os princípios da igualdade, não discriminação, coesão territorial, reforço da solidariedade inter-regional, melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e racionalização de recursos, os Municípios de Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa e Vidigueira delegaram na CIM, através de contratos interadministrativos celebrados nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, as competências de autoridade de transportes correspondentes à implementação do PART.
8. Relativamente ao enquadramento legal:
- Nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, alínea c), e 23.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes são competentes para impor obrigações de serviço público aos operadores, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.
 - Ao abrigo do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento 1370/2007) as obrigações de serviço público destinadas a estabelecer tarifas máximas para o conjunto dos passageiros ou para determinadas categorias de passageiros podem ser objeto de regras gerais, como leis, decretos ou medidas regulamentares;
 - As regras gerais em causa devem definir claramente as obrigações de serviço público a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como definir, antecipadamente e de modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a comparticipação, estabelecer as modalidades

de repartição dos custos ligados à prestação de serviços e estabelecer as modalidades de repartição das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos;

- Nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo e do artigo 40.º do RJSPTP, as autoridades de transportes são competentes para determinar e aprovar os regimes tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros;
 - Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, compete às autoridades de transportes o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo as referentes à atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar nos serviços de transporte público de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
9. Mais acrescenta que, com base naquele enquadramento, a comparticipação a atribuir não pode, de modo a evitar a existência de sobrecompensações, exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias estabelecidas mediante regras gerais (cf. artigos 3.º do Regulamento 1370/2007 e 24.º do (RJSPTP). Essas incidências são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público.
10. No que concerne à ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas, exigida pelo artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado em Anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, a CIM considera que os benefícios decorrentes da execução do projeto de regulamento são superiores aos custos que lhe estão associados, estando em causa, designadamente, a promoção e salvaguarda dos interesses da população abrangida, assim se cumprindo as atribuições que estão cometidas à CIM.
11. Finalmente, é referido que o montante previsional de “fundos PART” disponibilizados à CIM para o ano 2022, acrescidos da comparticipação de 20% dos Municípios, é de

€385.617, dos quais, €351.439 incumbem à CIM e €34.178 incumbem à Câmara Municipal de Beja, considerando que não afeta a sustentabilidade financeira da CIM.

Projeto de regulamento

12. O artigo 1.º do projeto estabelece a sua aplicação aos passageiros de serviços públicos de transportes rodoviários e ferroviários de passageiros, bem como as regras relativas à realização do respetivo pagamento, no âmbito do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, que aprova o PART, relativo ao ano 2022 e subsequentes.
13. O artigo 3.º do projeto estabelece que são elegíveis para os “Descontos PART” os passageiros, que residam, estudem ou trabalhem no território da CIM, com títulos de transporte do tipo passe mensal, de âmbito Municipal, Intermunicipal e Inter-regional, que sejam titulados pela CIM, sem prejuízo da aplicação sobre estes de bonificações e descontos tarifários adicionais e cumulativos, determinadas pelo Estado ou pelos municípios, nos termos legais, designadamente os passes 4_18@escola.tp, os passes sub23@escola.tp, excluindo os passes estudante, no âmbito dos transportes escolares, da responsabilidade dos respetivos Municípios.
14. Nos termos do artigo 4.º do projeto, os “Descontos PART” consubstanciam-se numa comparticipação sobre o preço de venda ao público do título de transporte mensal, tal como previsto no Anexo 1 do projeto e incidem sobre o preço de venda ao público, sendo que a receita da venda dos títulos é da titularidade dos operadores de serviço público.
15. Tendo em conta o anexo 1:
 - Numa fase inicial mantém-se os “Descontos PART” de 25% sobre os “Passes de Linha” e os 3 escalões de €20, €30 e €40 nos “Passes de Linha”¹ com origem e destino no Município de Beja;
 - Numa segunda fase, passam a existir os seguintes títulos de transporte mensais:
 - €20 - Transportes rodoviários até 4Km;
 - €30 - Transportes rodoviários e ferroviários de âmbito Municipal (entre paragens do mesmo município);

¹ Títulos de transporte mensal cujas tarifas são calculadas com base em escalões quilométricos.

- €40 - Transportes rodoviários e ferroviários de âmbito Intermunicipal (entre paragens de diferentes municípios na CIM);
 - €50 - Transportes rodoviários e ferroviários de âmbito Intermunicipal (entre paragens de municípios na CIM e fora da CIM).
16. Mais se estabelece que os passes mensais cujo preço original de venda ao público (sem “Desconto PART”) seja inferior ao supramencionado, mantém-se o preço original de venda ao público, sem aplicação de Desconto PART.
17. Segundo o artigo 5.º, a CIM organiza o registo de passageiros elegíveis, a pedido destes, informando os operadores, que emitem ou carregam no cartão de suporte de título do passageiro, o perfil de elegibilidade para o “Desconto PART”. Os beneficiários deverão apresentar junto da CIM ou dos Municípios o comprovativo de compra e preencher um requerimento, sendo o “Descontos PART” atribuído mediante transferência bancária ou outra forma de pagamento.
18. De acordo com o artigo 6.º, constituem ainda obrigações dos operadores, relativas à disponibilização dos títulos com “Descontos PART” previstos no projeto de regulamento:
- O cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de atribuição e utilização dos títulos previstas no respetivo contrato de transporte;
 - A venda ao público dos títulos com “Descontos PART” válidos nos serviços de transporte que prestem, com emissão de fatura com nome e número de contribuinte do passageiro beneficiário, sob pena de não serem comparticipados pela CIM;
 - Quando existente, a manutenção em regular funcionamento de sistemas de bilhética que permitam a utilização dos títulos abrangidos, bem como o reporte e transmissão de toda a informação necessária ao cálculo das compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável;
 - A divulgação ao público de informação clara, objetiva e transparente sobre os tarifários em vigor;
 - A fiscalização das validações de todos os títulos de transporte;
 - O cumprimento da legislação relativa à proteção de dados pessoais.
19. Os operadores devem fornecer, mensalmente, à CIM os dados das vendas e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística analítica, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras.

20. Estabelece o artigo 7.º que as comparticipações são pagas pela CIM ao operadores, nos termos previstos no Anexo 2 do projeto de regulamento, devendo o pedido do operador ser instruído com documento justificativo do valor, nos termos do Anexo 3 ao projeto de regulamento, procedendo a CIM a validações e correções que se justifiquem.
21. O mesmo artigo estabelece que nos casos em que a aplicação dos “Descontos PART” seja objeto de outras compensações por parte da CIM ou de outras entidades públicas ou privadas, tais compensações são deduzidas ao montante de comparticipação a atribuir ao abrigo do Regulamento 1370/2007.
22. Estabelece o Anexo 2 que a comparticipação pela prática dos “Descontos PART” segue a *“metodologia do Anexo ao Regulamento (CE) 1370/2007 para apuramento do efeito financeiro líquido de aplicação dos Descontos PART sobre os custos e as receitas do Operador. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se os Descontos PART não fossem executados, segundo a fórmula seguinte”*:

$$EFL = (Custos^{PART} - Custos^*) - (Incidências^{PART} - Incidências^*) - (Receitas^{PART} - Receitas^*) + (Lucro^{PART} - Lucro^*)$$

Em que:

- *EFL corresponde ao efeito financeiro líquido da aplicação dos Descontos PART sobre os custos e receitas do operador;*
- *Custos^{PART} corresponde aos custos incorridos pelo operador, no cenário de implementação dos Descontos PART.*
- *Custos* corresponde aos custos incorridos pelo operador, no cenário de não implementação dos Descontos PART.*
- *Incidências^{PART} corresponde às incidências financeiras positivas geradas na rede explorada no cenário de implementação dos Descontos PART.*
- *Incidências* corresponde às incidências financeiras positivas geradas na rede explorada no cenário de inexistência de Descontos PART.*
- *Receitas^{PART} corresponde às receitas decorrentes da aplicação do tarifário no cenário de implementação dos Descontos PART.*
- *Receitas* corresponde às receitas do Operador no cenário de inexistência dos Descontos PART.*
- *Lucro^{PART} corresponde ao lucro razoável do Operador, no cenário de implementação dos Descontos PART.*

- $Lucro^*$ corresponde ao lucro razoável do Operador, no cenário de inexistência de Descontos PART.

23. Mais se refere que “Várias das parcelas da fórmula constante do ponto 1) não são afetadas pela existência ou inexistência de obrigações de serviço público, sendo por isso iguais em ambos os cenários:

$$Custos^{PART} = Custos^*$$

$$Incidências^{PART} = Incidências^*$$

$$Lucro^{PART} - Lucro^*$$

24. Assim, “a fórmula do EFL fica reduzida a:

$$EFL = (Custos^{PART} - Custos^*) - (Incidências^{PART} - Incidências^*) - (Receitas^{PART} - Receitas^*) + (Lucro^{PART} - Lucro^*)$$

\Leftrightarrow

$$EFLOSP = Receitas^* - Receitas^{PART}$$

Em que:

$$Receitas^* = \sum_{\text{Título } 1}^{\text{Título } i} (PVP_i^* \times Q_i)$$

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

25. Atento ao exposto, segundo o projeto de regulamento, “resulta que o montante de participação a pagar a cada operador, em cada mês, calculado de acordo com a metodologia constante do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, é dado pela fórmula seguinte:

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

Em que:

- PVP_i^* corresponde ao preço de venda ao público original (sem Desconto PART) de cada título “i” comercializado durante o mês;

- PVP_i^{PART} corresponde ao preço de venda ao público, com Desconto PART, de cada título “i” comercializado durante o mês;
- Q_i corresponde à quantidade de cada título “i”, comercializada durante o mês.

26. Segundo o Anexo 3 a informação a remeter mensalmente é a seguinte:

- Mês;
- Tipo de título de transporte;
- Código uninominal do cartão de suporte;
- N.º da fatura emitida pelo operador na comercialização do título de transporte;
- Paragem / Estação de origem;
- Paragem / Estação de destino;
- Código de quilométrico;
- Município de origem;
- Município de destino;
- Âmbito;
- Preço de venda ao público original;
- Preço de venda ao público com desconto PART;
- Montante de comparticipação a atribuir pela CIM pelos descontos PART;
- Percentagem de desconto atribuído por outras entidades;
- Montante de desconto atribuído por outras entidades;
- Preço de venda ao público final pago pelo passageiro.

27. Segundo o artigo 8.º, o não cumprimento do disposto no projeto dá lugar à suspensão de pagamentos a cargo da CIM, enquanto durar o incumprimento, e o incumprimento das obrigações estabelecidas no projeto constitui contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPTP.

28. Nos termos do artigo 9.º as regras relativas à titularidade das receitas e ao pagamento de comparticipações para aquisição de títulos de transporte, previstas no projeto de regulamento, são aplicáveis, com as necessárias adaptações, nos casos dos serviços

explorados ao abrigo de contratos de serviço público nos quais se atribua a titularidade das receitas à autoridade de transportes, designadamente quanto ao destinatário do pagamento das compensações financeiras, que é, nesse caso, a autoridade de transportes.

29. O artigo 10.º estabelece que a CIM pode celebrar com os operadores acordos de implementação e operacionalização da sua execução.
30. Por sua vez, o artigo 11.º estabelece que incumbe aos operadores a divulgação dos títulos de transporte previstos no projeto e das respetivas tarifas em vigor e condições de utilização, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios de Internet, devendo assegurar o tratamento e resposta célere de todas as reclamações recebidas relativamente aos tarifários, dando delas conhecimento à CIM.
31. Segundo o artigo 12.º, a CIM supervisiona e fiscaliza a atividade dos operadores, sem prejuízo das atribuições da AMT ou da Inspeção Geral de Finanças.

III – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

32. O RJSPTP estabelece no seu artigo 3.º que “Autoridade de transportes”, é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridade.
33. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º do mesmo diploma, *“constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados”*, sendo que, para a prossecução das suas atribuições, detêm diversas atribuições, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.

34. Ademais, importa também relevar que, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo e do artigo 10.º, o Estado pode delegar parte ou a totalidade das suas competências na área dos transportes noutras entidades, ou nas áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais ou municípios, através de contratos interadministrativos e/ou por despacho do membro do Governo responsáveis pela área das finanças e dos transportes.
35. 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.
36. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, também é estabelecido que compete às autoridades de transportes o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo as referentes à atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar nos serviços de transporte público de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
37. Assim, existe *compliance* legal quanto à possibilidade de emissão da atual proposta de regras gerais², tendo em conta também o prévio acordo entre Municípios e CIM, nos termos do respetivo contrato interadministrativo.

Compensações

38. O Regulamento 1370/2007 estabelece que a obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que um,

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

caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas.

39. Por outro lado, tais obrigações de serviço público e de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais que definam claramente as obrigações de serviço público a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como, antecipadamente e de modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação de serviços e as modalidades de repartição das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos.
40. Do quadro jurídico vigente resulta que as autoridades de transportes devem compensar os operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público, de acordo com as regras previstas no Regulamento 1370/2007 e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, bem como pelo artigo 24.º do RJSPTP, em que:
 - A compensação a atribuir não pode, de modo a evitar a respetiva sobrecompensação, exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias (cf. artigos 3.º do Regulamento 1370/2007 e 24.º do RJSPTP);
 - O método de compensação adotado deve incentivar a manutenção e desenvolvimento de uma gestão eficiente e eficaz por parte do operador, que possa ser apreciada objetivamente, bem como incentivar uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. Anexo do Regulamento 1370/2007).
41. Assim, as regras gerais são uma obrigação de serviço público de natureza tarifária inerente à exploração do serviço público de transportes, nos termos estabelecidos na Lei n.º 10/90, de 17 de março, e no RJSPTP, e que estabelecem as condições disponibilização dos títulos de transporte “com desconto” contendo condições de disponibilização dos mesmos na CIM, e as regras relativas à atribuição da respetiva compensação financeira, de natureza tarifária, aos operadores de serviço público de transporte de passageiros.
42. As regras gerais, além da obrigação de serviço público de disponibilização dos passes, estabelecem obrigações para os operadores, entre outras: (i) o cumprimento, na relação

com os passageiros, das condições de utilização e disponibilização dos títulos de transporte; (ii) a definição de regras de transmissão de informação necessária ao cálculo das respetivas compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável; (iii) a divulgação ao público de informação clara, objetiva e transparente sobre os tarifários válidos.

43. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço ou cumprimento da obrigação que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência do envio, por parte daquela, dos relatórios públicos previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.
44. Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, a fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros deve observar os seguintes princípios: (i) orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); (ii) garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, (iii) eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos; (iv) igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando nomeadamente a tendencial eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros; (v) intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes; e (vi) transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros.
45. Nos termos do artigo 5.º, a fixação de tarifas é sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, sendo de demonstrar, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante, diversos aspetos como: (i) cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras

receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas; (ii) ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores; (iii) articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes; (iv) limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável, tendo em conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado.

46. Por outro lado, o artigo 6.º estabelece que os custos de operação devem ser desagregados, por linha e/ou contrato de serviço público ou, no caso de exploração direta do serviço pela autoridade de transportes, por referência a esse serviço, de acordo com uma estrutura de custos que, salvo situações especiais devidamente justificadas, deve incluir: (i) gastos com pessoal, por categoria de funções (motoristas, pessoal de manutenção e oficinas, operadores de revisão e venda de bilhetes e outros); (ii) gastos com combustíveis, por tipo de combustível; (iii) gastos com a manutenção e a reparação do material circulante, por tipo de veículo e função da tecnologia, utilizado na exploração do serviço público de transporte de passageiros; (iv) gastos com depreciações e amortizações dos ativos tangíveis diretamente afetos à exploração do serviço; (v) gastos com o sistema de bilhética, identificando todos os que respeitem a suportes de títulos de transporte; e (vi) outros gastos necessários à execução do contrato.
47. A AMT tem considerado relevante atentar-se aos conceitos decorrentes da legislação e jurisprudências nacional e europeia:
- Obrigação de serviço público: a imposição definida ou determinada, (in)diretamente, a entidades públicas ou privadas, com vista a assegurar determinado serviço público de transportes ou gestão de infraestrutura de transportes, que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas

condições sem contrapartidas, quaisquer que sejam a modalidade ou designação utilizadas;

- Compensação por obrigação de serviço público ou prestação de serviços de interesse económico geral: qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período. Estas compensações podem assumir a forma de:
 - i. Indemnização compensatória: qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos de exploração resultantes da prestação de serviços de transporte ou gestão de infraestruturas de transporte considerados de interesse geral, de acordo com obrigações contratuais específicas, no âmbito de contrato de serviço público específico, seja de concessão, seja de prestação de serviços.
 - ii. Compensação tarifária: qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros no âmbito de contrato de serviço público, prestação de serviço de interesse económico geral ou de regras gerais de âmbito tarifário. Veja-se o caso dos diplomas que criaram os passes 4_18 e sub23.

48. Ora, na generalidade, as compensações tarifárias são calculadas com base em regras de âmbito geral, que se aplicam da mesma forma a todas as entidades públicas e a todos os operadores que disponibilizam os títulos e tarifas de transporte que são compensados por essa via, designadamente quando estão em causa bonificações tarifárias. Ao contrário, as indemnizações compensatórias são, por definição, calculadas para cada operador individualmente, considerando a obrigação de serviço público em causa e a estrutura de custos e receitas específica daquele operador e do serviço de transportes específico por ele explorado. Se este disponibilizar títulos relativos aos quais sejam fixadas tarifas máximas, as compensações tarifárias devem ser tidas em conta no cálculo da sua receita, como aliás decorre do Regulamento 1370/2007.

49. Por outro lado, segundo o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, as subvenções públicas que não revistam a natureza de indemnização compensatória são concedidas nos termos e pelas entidades definidas na norma, legal ou regulamentar, que preveja a subvenção, podendo revestir a forma de ato ou contrato administrativo
50. Segundo as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação do Regulamento 1370/2007, as regras gerais são medidas aplicáveis *“sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo numa determinada zona geográfica da responsabilidade de uma autoridade competente”*. As regras gerais são *“por conseguinte, medidas estabelecidas para um ou vários tipos de serviço público de transporte rodoviário ou ferroviário, impostas unilateralmente, de forma não discriminatória, por autoridades públicas aos operadores de serviços públicos ou incluídas em contratos celebrados por autoridades competentes com operadores de serviços públicos.”*
51. Acrescenta ainda que o n.º 3 do artigo 3.º autoriza as entidades competentes dos Estados-Membros a *“excluírem do âmbito de aplicação do regulamento as regras gerais aplicáveis à compensação financeira pelas obrigações de serviço público e que fixem tarifas máximas para o transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida. Se um Estado-Membro decidir fazê-lo, as autoridades nacionais devem avaliar as disposições de compensação à luz das regras do Tratado, em especial as relativas aos auxílios estatais”*.
52. Se constituírem auxílio estatal, as regras gerais devem ser notificadas à Comissão, em conformidade com o artigo 108.º do TFUE, sendo que o artigo 25.º do RJSPTP refere expressamente que *“são proibidas quaisquer outras compensações, auxílios ou ajudas de entidades públicas a operadores de serviço público que não se enquadrem nos termos constantes do presente RJSPTP ou da legislação aplicável, designadamente o Regulamento e a legislação em matéria de concorrência”*.
53. Importa referir que a União Europeia impôs regras específicas para as indemnizações compensatórias, i.e., para apoios que visam compensar as empresas pelos custos de exploração decorrentes da prestação de serviços de interesse económico geral. A necessidade destas regras específicas prende-se com a importância de garantir que estes apoios são compatíveis com o mercado interno e que não são prejudiciais à concorrência. Enquanto regulador económico do Ecossistema da Mobilidade e Transportes, compete à AMT, em estreita articulação com a Autoridade da Concorrência, zelar pela promoção e defesa da concorrência no setor, através, entre

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

54. Assim, o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE estabelece que *“as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afectado de maneira que contrarie os interesses da União.”*. Por outro lado, o artigo 93.º do mesmo Tratado determina que *“São compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público.”*
55. A Comissão Europeia, na sua comunicação³ de orientação para a interpretação do Regulamento 1370/2007 elucida que *“Contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário⁴ de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
56. A Comissão Europeia acrescenta ainda que *“A presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark.”^{5 6}*

³ Comunicação da Comissão 2014/C 92/01 “Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”.

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

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

⁶ Estas quatro condições são as seguintes: (i) *“Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas. (...) (ii) Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica susceptível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes. (...) (iii) Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (...) (iv) Em quarto lugar, quando a escolha da empresa*

57. Da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark resulta, assim, que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de obrigações de serviço público, que compensem os custos ocasionados pelo cumprimento dessas mesmas obrigações e que cumpram os quatro critérios acima listados, não configuram um auxílio estatal.
58. Importa também recordar que a AMT emitiu o Parecer n.º 06/AMT/2020, de 16-01-2020, no sentido favorável, quanto ao Contrato de Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros (que foi precedido de procedimento concursal), procedimento esse que se encontra fundamentado a nível económico e financeiro, no sentido da sustentabilidade daquele serviço, para o qual contribui a receita tarifária e os pagamentos públicos por parte da CIM. Nesse sentido, as tarifas inerentes aos serviços de transporte municipais e intermunicipais encontram-se fundamentadas.
59. A AMT emitiu também o Parecer n.º 09/AMT/2022, de 27-01-2022, no sentido favorável, quanto ao aditamento àquele contrato, no sentido da acomodação dos descontos tarifários no âmbito do PART.
60. Assim sendo, a CIM deve garantir a total coerência da aplicação do instrumento contratual e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade deste contrato e de outros que possam vir a ser abrangidos por estes descontos.
61. E a aplicação de ambos os instrumentos deverá ser efetuada no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros mas que, naturalmente, impactam nas receitas dos operadores⁷.

a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efectuada através de um processo de concurso público que permita seleccionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a colectividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respectivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

⁷ De acordo com o artigo 5.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP estabelece variáveis/princípios gerais que podem ser tidos em conta em conta na criação de títulos de transporte e fixação das respetivas tarifas designadamente: (i) "Igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros; (ii) Transparência e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes; (iii) Eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas; (iv) Viabilidade económica, financeira, ambiental e social, das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente; (v) Qualidade e segurança do serviço, a distância e o tempo de percurso e outros fatores relevantes, internos ou externos aos operadores e à operação de serviços de transportes; (vi) Objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade; (vii) Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes." Considera-se que esta norma é programática e de vinculatidade e exequibilidade relativa, carecendo atos administrativos, regulamentares e contratuais subsequentes de posterior e adequada fundamentação e objetivação, afigurando-se que ainda assim é bastante positiva, por estabelecer uma ligação com princípios

62. No caso concreto, face à descrição das disposições regulamentares, afigura-se possível a atribuição de compensações tarifárias, por intermédio de regras gerais de definição de obrigações de serviço público objetivas, claras e transparentes, sem que tal implique sobrecompensação, tendo os efeitos das incidências negativas e positivas da prossecução de tais obrigações, por empresas habilitadas a prestar serviço público de acordo com os procedimentos administrativo, contratuais e legais em vigor, ainda que sujeito à avaliação das estimativas efetuadas, dos critérios objetivos de cálculo mencionados, para aferir da sua exequibilidade, certeza e fiabilidade coerência da integralidade do modelo e em ordem a garantir promoção do bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável⁸, que é o foco central de atuação desta entidade reguladora.
63. De qualquer modo, considera-se relevante que seja garantida a obrigação de remessa de informação contabilística analítica com desagregação suficiente, que permita conferir os dados recebidos, bem como de informação desagregada por carreiras/linhas, uma vez que decorre do Regulamento 1370/2007 que a contabilidade utilizada por operadores de serviço público deve ser suficientemente desagregada, de forma a permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio⁹, pois tal permite introduzir transparência e objetividade no dispêndio de

gerais subjacentes à gestão do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, designadamente, transporte público de passageiros, constante do RJSPTP e do Regulamento. Aliás, a alínea c) do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres estabelece que “os preços a cobrar dos utentes deverão ter em conta os custos de produção da concessionária e a situação do mercado de transportes, sendo estabelecidos pela concessionária, com exceção daqueles que o Governo entenda dever fixar”. O mesmo diploma refere que a “organização e funcionamento do sistema de transportes terrestres tem por objetivos fundamentais assegurar a máxima contribuição para o desenvolvimento económico e promover o maior bem-estar da população” e pugna por adequação permanente da oferta dos serviços de transporte às necessidades dos utentes, sob os aspetos quantitativos e qualitativos e progressiva redução dos custos sociais e económicos do transporte. Por outro lado, o prosseguimento dos objetivos enunciados deve obedecer aos diversos princípios básicos orientadores, tais como: assegurar aos utentes, em paridade de condições, igualdade de tratamento no acesso e fruição dos serviços de transporte; assegurar às empresas, públicas ou privadas, de serviços de transporte um regime de ampla e sã concorrência, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão, justa rentabilidade dos investimentos efetuados, justa igualdade de tratamento, equiparando, quanto possível, as suas condições concorrenciais de base, sem prejuízo das suas diferenças estruturais e das exigências do interesse público.

⁸ Mobilidade mais inclusiva (que inclui elevados padrões de segurança individual e coletiva, contribuindo para reduzir a sinistralidade e respetivas consequências, bem como a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade inclusiva a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida e cidadão mais vulneráveis), mais eficiente (incorporando as exigências de competitividade e de combate ao desperdício, tudo integrado numa perspetiva de *benchmarking* nas diferentes dinâmicas de globalização) e mais sustentável (agregando as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e da resposta da UE à referida Agenda 2030, nomeadamente através das Conclusões do Conselho de 20 de junho de 2017).

⁹ Decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 a necessidade de adequado tratamento contabilístico das atividades de um operador de transportes públicos “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Ainda que o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, tenha incorporado diversas disposições daquele regulamento, apesar de prever a possibilidade de “exame da contabilidade e registos organizados”, não estabelece regras que permitam um adequado reporte contabilístico ao nível das empresas, designadamente em relatórios e contas de caráter público ou de transmissão obrigatória às entidades públicas competentes. Sem prejuízo considera-se ser possível, num

dinheiros públicos e permite sindicar a *compliance* legal, nacional e europeia, do cumprimento de regras relativas a compensações financeiras, tal como a AMT tem defendido¹⁰.

64. Tal também releva para o apuramento de todas os pagamentos efetuados por diversas entidades públicas (incluindo os passes 4_18 e sub23, os transportes escolares e outros), de forma a garantir a não existência de sobrecompensações, o que releva, não apenas em 2022 para efeitos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, mas para qualquer período de aplicação, para efeitos do Regulamento 1370/2007.
65. Para este efeito importava esclarecer de que forma, nos casos em que a aplicação dos “Descontos PART” seja objeto de outras compensações por parte da CIM ou de outras entidades públicas ou privadas, tais compensações são deduzidas ao montante de comparticipação a atribuir ao abrigo do projeto.
66. Em 22-02-2022 a CIM referiu que “O [projeto] Regulamento prevê, no n.º 3 do art.º 3.º, precisamente, a possibilidade de os passes mensais com Descontos PART serem objeto de descontos tarifários adicionais e cumulativos, determinadas pelo Estado ou pelos municípios, nos termos legais, designadamente os passes 4_18@escola.tp, os passes sub23@escola.tp ou outros em vigor. O referido ponto refere ainda expressamente que “as respetivas compensações financeiras calculadas e pagas nos termos previstos no ato que os determinar”. Ou seja, estão assim evitadas duplas compensações, pela CIMBAL e por outras entidades. Ilustramos de seguida, a título meramente exemplificativo, um título hipotético, abrangido pelo desconto 4_18@escola.tp, seguindo as instruções do IMT:
- PVP Original do Título: 100€
 - PVP após Desconto PART: 40€
 - Preço de referência para efeitos do 4_18@escola.tp: 40€
 - Desconto 4_18@escola.tp: 50%
 - PVP Final: 20€
 - Compensação a pagar pela CIMBAL: $100-40=60€$
 - Compensação a pagar pelo IMT: $40-20=20€$ ”

período transitório, a introdução de regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa.

¹⁰ Ver Informação às Autoridades de Transportes - Indicadores de monitorização e supervisão - Lei n.º 52/2015, de 9 de junho https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

67. Também neste sentido releva a efetiva prossecução de ações de fiscalização, monitorização e auditoria desenvolvidos pela CIM ou por outras entidades com competência para a fiscalização do cumprimento de obrigações de serviço público ou em resultado de reclamação apresentada, devendo os ajustes a que houver lugar ser efetuados no processamento seguinte.
68. Por outro lado, parecia decorrer das regras gerais que se procederia à eliminação de títulos atualmente existentes, pelo que a AMT solicitou esclarecimentos sobre se os operadores podiam continuar a disponibilizar títulos de iniciativa própria e sobre que títulos de transporte seriam eliminados e a correspondência com os novos títulos, para efeitos de informação ao público, mas também para melhor compreensão do diagnóstico e estimativas e base efetuadas para efeitos de cálculo dos pressupostos de compensações financeiras associadas.
69. Esclareceu a CIM que *“não existe eliminação dos títulos até aqui existentes, uma vez que os passageiros deverão verificar uma das seguintes condições de elegibilidade: residir, trabalhar ou estudar no território da CIMBAL. Para os restantes passageiros, mantém-se o tarifário em vigor. Porém, as estimativas realizadas adotaram uma abordagem conservadora, considerando a migração de todos os passageiros existentes em 2019 para os novos tarifários PART. Tal não pressupõe, no entanto, qualquer sobrecompensação, uma vez que o modelo apenas prevê compensações pelo número de títulos que venham efetivamente a ser comercializados.”*.
70. De qualquer forma, considera-se que deverá ser mais bem clarificado, no projeto e em informação pública, a manutenção de títulos de transporte em vigor para quem não cumpra as condições de elegibilidade, indicando as diversas tarifas que estão disponíveis (com e sem desconto).
71. No que se refere ao transporte ferroviário, também se considerou que deveria ser claro qual o tipo de serviços ferroviários que se encontram abrangidos, bem como quais os contratos que tenham sido celebrados com a respetiva autoridade de transportes, tendo a CIM esclarecido que *“A tabela do Anexo 1 clarifica que os transportes ferroviários elegíveis são os de âmbito Municipal e Intermunicipal, dentro do território da CIMBAL. A CIMBAL reuniu com o Operador CP e remeteu um ofício ao Governo a propósito da celebração de contrato interadministrativo que permita posterior celebração de acordo com o Operador CP. Porém, o Governo informou que apenas após a tomada de posse de novo Governo e após aprovação do Orçamento de Estado para 2022, estará em condições de reunir e discutir este tema. Deste modo, prevê-se que a celebração de*

contrato interadministrativo com o Estado e posterior celebração de acordo com o operador CP apenas venha a ocorrer no segundo semestre de 2022. No entanto, salienta-se que a lógica do presente [projeto] Regulamento é de um apoio (desconto) atribuído aos passageiros e não de um apoio ao operador. Deste modo, foi possível salvaguardar, no art.º 5.º, n.ºs 7 a 9, que até à celebração de contrato interadministrativo e acordo com a CP, os passageiros da ferrovia possam, de igual modo, receber o apoio previsto (à semelhança dos passageiros do serviço rodoviário). Com a única diferença quanto ao modo de operacionalização: temporariamente, ao invés de obterem o apoio no momento de aquisição do título, estes passageiros podem dirigir-se às instalações da CIMBAL ou dos Municípios e requerer o reembolso do montante de apoio respetivo. Procurou-se assim colmatar esta situação, de forma pragmática, promovendo a igualdade – ou pelo menos equidade – de tratamento entre passageiros dos serviços rodoviários e ferroviários.”

72. O projeto estabelece que o “Passe Municipal” é aceite como título de transporte válido para qualquer deslocação com origem e destino no interior do território do respetivo Município, o que, na verdade, por definição, pode abranger serviços intermunicipais, devendo tal ficar claro, para efeitos de utilização pelos passageiros e também para o correto cálculo de compensações, tendo a CIM respondido que *“O que está em causa é o âmbito da Origem/Destino do Passe e não se a carreira em causa é Municipal ou Intermunicipal. Isto é, um passageiro pode adquirir um Passe Municipal para viajar no interior do seu Município e tomar, com esse passe, uma carreira intermunicipal que atravessa dois Municípios. Não obstante, iremos clarificar esta questão da redação final do [projeto] Regulamento, após termo da Consulta Pública.”*
73. Mais se considerou ser de clarificar se estamos perante títulos de transporte de “rede” ou títulos de transporte aplicáveis apenas a determinados percursos fixos, tendo a CIM respondido que *“os títulos atuais têm uma lógica de linha. São, aliás, designados como “Passes de Linha”. Pelo que se mantem a mesma lógica de títulos de linha (com Origem e Destino pré-definidos). A alternativa de modificar o modelo de funcionamento para Passes de Rede implicaria, um modelo de compensações muito mais complexo de implementar e mais oneroso para a CIMBAL. E, ao contrário das Áreas Metropolitanas, a esmagadora maioria dos passageiros realiza viagens apenas ao longo da mesma linha. Não obstante, iremos clarificar esta questão da redação final do [projeto] Regulamento, após termo da Consulta Pública”.*

74. Por outro lado, é certo que é referido que, quanto aos passes mensais cujo preço original de venda ao público (sem Desconto PART) seja inferior ao supramencionado, mantém-se o preço original de venda ao público, sem aplicação de Desconto PART.
75. A AMT solicitou esclarecimentos sobre o que sucede com eventuais situações em que os atuais títulos de transportes possam, em situações idênticas, oferecer tarifas inferiores aos novos títulos de transporte (sem prejuízo de eventual período de transição, situação essa que não se encontra prevista).
76. Esta questão é da maior relevância pois não se afigura ser clara na redação do projeto de regulamento e assume especial importância para os passageiros.
77. Em resposta, a CIM referiu que *“é precisamente o que a referida norma prevê, ou seja, caso existam eventuais situações em que os atuais títulos de transporte ofereçam, em condições idênticas, tarifas inferiores aos novos títulos PART, então, mantém-se os tarifários aplicáveis aos atuais títulos de transporte. Esta norma foi colocada precisamente para acautelar que nenhum passageiro seja “obrigado” a pagar mais do que paga atualmente pelo seu passe mensal”*.
78. Considera-se, assim, que deverá ser mais bem clarificado, no projeto e em informação ao público, o esclarecimento prestado pela CIM.
79. De qualquer modo, é de referir que as medidas propostas - adoção de títulos de transporte de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, ainda que sem a mesma profundidade que em outras regiões, como a Área Metropolitana de Lisboa - assumem um carácter disruptivo, podendo promover igualdade de tratamento e de oportunidades para passageiros, objetivos de política tarifária social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, e de mobilidade, intermodalidade e integração tarifária e maior acesso à rede de transportes, podendo alterar os padrões de mobilidade da população, e combatendo as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.
80. Também se afigura da maior relevância que o sistema tarifário esteja baseado na recolha de dados reais, designadamente do sistema de bilhética sem contacto, o que traduz maior certeza e fiabilidade na monitorização e fiscalização do sistema de transportes, bem como confere maior rigor ao pagamento de compensações financeiras que esteja baseado nas vendas de títulos e/ou em passageiros transportados.

81. No caso concreto, os sistemas informáticos e de bilhética assumem especial importância, uma vez que decorre do projeto de regulamento que o título de transporte não é vendido, desde logo, com o “Desconto PART”, ao passageiro, mas com um valor superior, sendo este depois reembolsado. Ou seja, o operador terá um determinado preço de venda ao público, ficando com toda a receita, sendo que o reembolso da diferença do desconto é atribuído ao passageiro e não ao operador.
82. Mas o projeto prevê a atribuição de compensação ao operador, o que leva a questionar a assunção de que o passageiro recebe um reembolso, pelo que foram solicitados esclarecimentos sobre esta matéria.
83. Em resposta, referiu a CIM *que “conforme referido anteriormente, o [projeto] Regulamento prevê duas formas de atribuição do apoio aos passageiros: 1) Regra geral (prevista nos números 1 a 6 do art.º 5.º): o apoio materializa-se num desconto que o passageiro obtém diretamente no momento de aquisição do Passe Mensal, sendo posteriormente o Operador reembolsado pelo montante correspondente. Um modelo em tudo idêntico ao que vigora, por exemplo, nos passes 4_18@escola.tp e sub23@escola.tp 2) Exceção temporária (prevista nos números 7 a 9 do art.º 5.º): apenas na situação específica e temporária do transporte ferroviário, e até à celebração de contrato interadministrativo com o Estado e posterior celebração de acordo com a CP, vigora um modelo de “contra-reembolso”, para que os passageiros da ferrovia não sejam prejudicados. Após a celebração daqueles acordos, cessa a referida exceção, passando a vigorar também nos serviços ferroviários a regra geral de atribuição de apoio consubstanciado num desconto aplicado diretamente no momento de aquisição do título”.*
84. Considera-se que deverão ser melhor esclarecidas, no projeto, as situações de pagamentos a operadores ou a passageiros e situações de pagamentos a passageiros e posteriormente a operadores, para garantir que todos os fluxos financeiros estão identificados e têm enquadramento regulamentar e também para os efeitos de aferição de cumprimento da alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º, do n.º 2 do artigo 5.º e do artigo 9.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com a última alteração pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, dos artigos 115.º e 122.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a última alteração pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.
85. Por outro lado, esta opção implica a criação de diversos procedimentos adicionais, aumentando a existência de transparência e de tratamento de dados.

86. Recorde-se também que o tratamento de dados pessoais se encontra regulado pela legislação relativa à proteção de dados pessoais, na generalidade, e, na especialidade, pela legislação que regula os requisitos de tratamento de dados pessoais para a constituição de ficheiros de âmbito nacional, com recurso a tecnologias de informação, haverá que ter em especial conta o Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016), relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.
87. No caso concreto, podendo estar em causa categorias especiais de dados ou de dados sensíveis, pelo que poder-se-á justificar a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), entidade que assume como atribuição controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei n.º 58/2019, de 8 de junho¹¹.
88. Mas também importa sublinhar a necessidade de uma adequada informação ao passageiro, incluindo no âmbito das competências da AMT, que incluem a promoção e defesa dos interesses dos consumidores e o tratamento de reclamações (via física e digital), nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual.
89. Desde logo, porque existirá informação diversa sobre tarifas de venda ao público pelos operadores de transportes e tarifas com desconto, após reembolso, o que poderá gerar dificuldades de perceção por parte dos passageiros.
90. E tendo em conta que as novas tarifas para os passageiros se baseiam num modelo do modelo tarifário em vigor, deverá existir uma informação simples e clara sobre a correspondência de abrangências de títulos de transporte.
91. Por outro lado, tal como referido em anterior *“Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros”* da AMT¹², com a aquisição de um título de transporte é celebrado, por adesão, um contrato de transporte, ou seja, um contrato a título oneroso ou gratuito, celebrado com um operador de transporte público em que este se obriga a prestar ao passageiro, mediante título de transporte válido ou outro meio de prova, o

¹¹ Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

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

serviço de transporte desde o local de origem até ao local de destino, bem como são estabelecidas condições gerais de transporte, ou seja, as condições definidas pelo operador que, com a celebração do contrato de transporte, se tornam parte integrante do mesmo.

92. Por essa razão, deve ser garantida a elaboração do contrato de transporte e de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão relativos à sua atividade, incluindo, sobretudo, todos os aspetos relevantes em matéria tarifária, preferencialmente e sempre que possível num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das suas competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
93. Recorde-se que o sistema tarifário não se resume apenas às tarifas cobradas ao passageiro mas sim, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, ao conjunto de regras¹³ em vigor em determinado território que, de acordo com diversas dimensões, condicionam e disciplinam: (i) o nível de acessibilidade ao sistema, (ii) os resultados do contrato de serviço público; (iii) os níveis de recursos públicos necessários à manutenção e desenvolvimento do sistema. Nas dimensões referidas incluem-se: (i) títulos de transporte; (ii) tarifas e bonificações; (iii) cartões de suporte; (iv) sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade; (v) regras de utilização e divulgação; (vi) zonamento e abrangência; e (vii) recursos, compensações e repartição de receitas.
94. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing¹⁴.
95. Tal exigência reforçada de deveres de informação afigura-se relevante, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores, permitindo uma mais

¹³ Ver Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf.

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

eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros¹⁵.

96. Efetivamente as autoridades de transportes estão vinculadas, nos termos do n.º 8 do artigo 22.º do RJSPTP, à salvaguarda de informação que constitua segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica, no que se refere à sua divulgação pública, não obstando tal à receção da informação. Também, estão vinculadas, no que se refere ao tratamento de informação, ao disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, da Diretiva (UE) 2016/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais, e do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.
97. Contudo, será de referir que, nos termos daquela diretiva, a proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais não deverá afetar a aplicação de regras que permitam às autoridades públicas recolher informações para o desempenho das suas funções, ou de regras que permitam ou exijam a divulgação subsequente de informações pertinentes ao público por parte dessas autoridades públicas.
98. Decorre igualmente das orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento 1370/2007 que, de forma garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder a dados de base essenciais, exatos e adequados por parte dos seus detentores.
99. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a uma autoridade pública, poderá consubstanciar um entrave ao

¹⁵ Por outro lado, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço. Também o RJSPTP, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos dos passageiros e qualidade do serviço, prevê, no seu anexo, como um nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros a prestação de informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos. Devem também ser tidas em conta a Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 14/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 117/2017 de 12 de setembro, que fixa o regime contraordenacional aplicável ao passageiro sem título e ainda as regras relativas ao incumprimento de obrigações previstas na demais legislação aplicável, designadamente no Código dos Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados¹⁶.

100. Finalmente, será relevante para garantir o cumprimento das atribuições da AMT e avaliar o processo em toda a sua integralidade, transmitir a informação objetiva e quantificável do resultado das estimativas efetuadas, das variáveis de base que servem ao cálculo dos resultados ou estimativas finais (globais e por operador), sendo tal relevante para aferir da sua exequibilidade, certeza e fiabilidade coerência da integralidade do modelo.
101. A CIM deve garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes descontos tarifários.
102. Nesse sentido, deve ser assegurada e transmitida a constante conformidade e coerência dos montantes pagos ao abrigo do projeto de regulamento e ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor, sem prejuízo dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 abril, na sua redação atual, e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.
103. A 03-03-2022, a AMT solicitou esclarecimentos adicionais, que foram prestados a 18-03-2022.
104. Uma vez que o projeto de regulamento em análise prevê a sua aplicação desde o dia 1 de janeiro de 2022 e considerando que a vigência do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, foi prorrogada, pelo Decreto-Lei n.º 104/2021, de 27 de novembro, até ao final do 1.º semestre de 2022, foi questionado como a CIM vê a articulação da medida tarifária “Descontos PART” com o financiamento dos serviços mínimos essenciais ao abrigo do referido diploma, bem como se os fundos do PART e PROTransP, alocados à CIM, permitirão o financiamento desta nova medida tarifária e dos serviços mínimos essenciais definidos pela CIM. Foi respondido:
 - *“A partir do dia 1 de janeiro de 2022 entrou em vigor o Período de Exploração do contrato de exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na CIMBAL. Deste modo, a exploração do serviço público passou a ser feita ao abrigo daquele instrumento contratual.*”

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

- *Até ao momento, o operador não formalizou um pedido de compensações nesse sentido, sem prejuízo de o vir a fazer.*
- *Em qualquer caso, e precisamente para acautelar essa eventualidade, a CIMBAL não utilizou ainda as verbas do PROTransP para o ano 2022, estado a aguardar maior clarificação quanto à necessidade – ou não – de eventualmente virem a ser necessárias para o financiamento dos serviços mínimos.”*

105. A AMT alertou para o facto de o n.º 2 do artigo 4.º do projeto referir que “(...) os valores de participação aos passageiros são os constantes do Anexo 1” mas os valores que constam do anexo 1 não se afigura configurarem valores de participação, mas sim preços de venda ao público com o desconto do PART. Os valores de participação serão o resultado da diferença entre o PVP atual e o PVP com o desconto do PART. A este propósito, importara garantir que se mantêm os procedimentos de atualização tarifária previstos na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, nomeadamente a atualização das tarifas às milésimas (de todos os títulos existentes no território da CIM) e o arredondamento das mesmas para os 5 cêntimos de euro mais próximos, para que se mantenha o histórico da evolução das tarifas, informação essa que será essencial um dia que deixe de existir financiamento dos descontos ao abrigo do PART. Foi respondido pela CIM que:

- *“Iremos promover uma alteração da redação do n.º 2 do artigo 4.º, passando a ter a seguinte redação: “2 - Para o ano de 2022, os valores de PVP dos títulos de transporte, incluindo a participação aos passageiros resultante dos Descontos PART, são os constantes do Anexo 1 ao presente Regulamento e que dele faz parte integrante.*
- *No que respeita aos procedimentos de atualização tarifária, encontram-se regulados no contrato de serviço público e cumprem a Portaria n.º 298/2018, designadamente quanto à atualização das tarifas (antes de descontos PART) às milésimas e posterior arredondamento para 5 cêntimos mais próximos.”.*

106. Foi também apontado pela AMT que o texto do n.º 5 do artigo 4.º refere “os descontos a que se referem os n.ºs 1 a 4” quando, nesses números, não é estarão em causa descontos, mas sim preços de venda ao público com desconto do PART, tendo a CIM respondido que “O n.º 5 do art.º 4.º refere-se efetivamente aos Descontos PART, tal como definidos no n.º 1 do mesmo artigo. Iremos promover uma clarificação da redação do n.º 5 do artigo 4.º, passando a ter a seguinte redação: “5 - Os Descontos PART a

que se referem os n.ºs 1 a 4 incidem sobre o preço de venda ao público que vigora à data de aplicação dos mesmos”.

107. Foi também questionada a necessidade da informação solicitada nos termos do anexo 3 por não se vislumbrar o valor acrescentado de conhecer a paragem de origem e destino dos passageiros que recorrem aos títulos financiados pelo PART, tendo a CIM respondido que:

- *“O Anexo 3 incorpora o apuramento detalhado do montante estimado de compensações a pagar pela CIMBAL no ano 2022.*
- *É necessário ter em conta que os passes originais (sem Descontos PART) são passes de linha, ou seja, o seu preço varia em função da origem e destino. Pelo que a tabela em causa permite apurar a distância dos passes de referência e, conseqüentemente, o preço original, antes de desconto PART.*
- *Por outro lado, é necessário conhecer a origem e destino para se apurar se se trata de um passe de âmbito municipal, intermunicipal ou inter-regional.*
- *A título de exemplo, existem passes originais (antes de descontos PART) com distância de 10 km, que são de âmbito Municipal, outros também com 10km de distância que podem ser de âmbito Intermunicipal e outros, também com 10km de distância que podem ser de âmbito inter-regional. Pelo que, para se realizar o cálculo correto, é necessário dispor desta informação”.*

108. Foi também referido do que a obrigação de serviço público de âmbito tarifário, imposta pelo projeto de regulamento em análise, implica que a CIM terá de elaborar, de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, um relatório público anual circunstanciado sobre a mesma, o qual deverá incluir a informação que consta da tabela que se encontra no anexo 1 do Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março. Para a elaboração desse relatório, a CIM necessitará de dados de que apenas o operador dispõe, pelo que seria de incluir, no artigo 8.º relativo ao incumprimento, uma norma que estabelecesse que o não reporte da informação necessária à elaboração do referido relatório (e conseqüente preenchimento da referida tabela) é considerado incumprimento e constitui contraordenação, tendo a CIM respondido que *“aceita-se a recomendação realizada; a versão final de regulamento para aprovação irá ser aditada com a referência a essa contraordenação.”*

109. No anexo 2 do projeto de regulamento, é referido que os custos^{PART} e os custos*, as incidências^{PART} e as incidências* e o lucro^{PART} e o lucro* são idênticos nas situações com e sem os “Descontos PART”. A este nível, a AMT alertou para o facto de tal poder não ser assim, se o impacto da medida tarifária em questão for de tal forma relevante que seja os operadores sejam obrigados a aumentar a oferta de transporte para dar resposta à variação (positiva) na procura. Este aumento teria, inevitavelmente, efeitos nos custos, incidências e, potencialmente, até nos lucros. Ou seja, o modelo financeiro assumido pela CIM tem como pressuposto de que a oferta não varia. Nesse sentido, seria relevante este pressuposto ser assumido explicitamente e, porventura, se tal fizer sentido, a CIM apresentar os cálculos da comparticipação num cenário em que a oferta pode aumentar, com os consequentes impactos nos custos^{PART}, incidências^{PART} e lucro^{PART}. A CIM respondeu da seguinte forma:

- *“É de notar que grande parte da procura dos serviços de transporte no interior do país diz respeito aos transportes escolares financiados pelos Municípios, os quais não são afetados pelos descontos PART.*
- *Pelo que, efetivamente, não se prevê existir uma variação (crescimento) significativo de procura, que obrigue a um reforço da oferta, o que aliás é corroborado pelos resultados dos Descontos PART nos anos anteriores (pré-pandemia).*
- *Por outro lado, a aprovação anual do Plano de Rede e Oferta realiza-se no âmbito do contrato de serviço público, não estando prevista qualquer necessidade de reforço de oferta por via dos descontos PART”.*

110. Face ao exposto, considera-se que os esclarecimentos prestados são suficientes, afigurando-se que deverão ser efetuados os ajustes mencionados ao projeto de regulamento.

III – DAS CONCLUSÕES

111. Sem prejuízo do projeto de regulamento ainda ir ser sujeito a consulta pública, podendo ser alterado com base nos contributos que venham a ser aportados, afigura-se que o mesmo está em linha com o enquadramento legal citado e com outros instrumentos regulamentares já emitidos por outras autoridades de transportes.

112. Assim, nada se obsta a que o procedimento prossiga para efeitos de submissão do projeto de regulamento a consulta pública.

113. Sem prejuízo dessa consulta, recomenda-se:

- Clarificar no projeto e em informação ao público, quais as situações em que se mantêm de títulos de transporte em vigor para quem não cumpra as condições de elegibilidade, indicando as diversas tarifas que estão e ficarão disponíveis (com e sem desconto);
- Clarificar, no projeto e em informação ao público, quais os procedimentos a adotar nas situações em que as atuais tarifas possam ser inferiores às preconizadas;
- Clarificar, no projeto e em informação ao público, a abrangência de cada um dos títulos, em função de linhas, redes ou territórios, identificando as linhas e operadores em causa, e, se possível, paragens;
- Clarificar, no projeto e em informação ao público, os termos e condições de utilização dos títulos, tarifas e suportes (validade, prazos de renovação, etc);
- Clarificar, no projeto, as situações de pagamentos a operadores ou a passageiros e situações de pagamentos a passageiros e posteriormente a operadores, para garantir que todos os fluxos financeiros estão identificados e têm enquadramento regulamentar;
- Acautelar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais;
- Fornecer à AMT os estudos de fundamentação e informação objetiva e quantificável do resultado das estimativas efetuadas, das variáveis de base que servem ao cálculo dos resultados ou estimativas finais (globais e por operador), sendo tal relevante para aferir da sua exequibilidade, certeza e fiabilidade coerência da integralidade do modelo.
- Garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes desconto tarifários, sem prejuízo dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 abril, na sua redação atual, e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, cujo cumprimento na prestação de informação deve ser expresso;

- Assegurar que aplicação dos instrumentos contratuais e regulamentares titulados pela CIM é efetuada no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros, mas que, naturalmente, impactam nas receitas do sistema.
 - Garantir que se efetuam as ações de fiscalização, monitorização e auditoria desenvolvidos pela CIM ou por outras entidades com competência para a fiscalização do cumprimento de obrigações de serviço público ou em resultado de reclamação apresentada, sem prejuízo dos ajustes a que houver lugar.
114. Uma vez que decorre do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que a fixação de tarifas deve ter em conta, entre outros, a promoção de: igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros; transparência e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes; eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas; viabilidade económica, financeira, ambiental e social, das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente; qualidade e segurança do serviço, a distância e o tempo de percurso e outros fatores relevantes, internos ou externos aos operadores e à operação de serviços de transportes; objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade; intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes, deverá ser apresentado, durante ou finda a consulta pública, a demonstração referida nos artigos 4.º e 5.º daquele regulamento.

Lisboa, 28 de abril de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino