

PARECER N.º 23/AMT/2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. Através do Ofício n.º 7817/24 de 29-05-2024, e em cumprimento do disposto na alínea f), do n.º 1, do artigo 5.º do Decreto-Lei 78/2014, de 14 de maio, veio o Município de Ponta Delgada (Município) solicitar à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer sobre o “Projeto de Regulamento de Isenção do Pagamento dos Passes Estudante e Sénior 65+ dos Mini Bus”.
2. Para o efeito, foi remetido o projeto de regulamento bem como o “Estudo para o Programa de Apoio à Redução Tarifária no Município de Ponta Delgada” que fundamentou a elaboração do projeto de Regulamento.
3. A AMT tem como atribuições, entre outras, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (estatutos da AMT):
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes 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.
4. Nos termos do artigo 34.º do mesmo diploma, a AMT possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatórios, tais como:
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;
Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
 - Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição
5. 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”*.
6. Assim, o presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos e de

acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

II – ENQUADRAMENTO

7. Refere o Município que não é elegível ao financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), nem está vinculado à Portaria n.º 7-A/2024, de 5 de janeiro, que define as condições de atribuição de passes gratuitos para jovens estudantes, mas as dificuldades económicas originadas pelo aumento substancial do custo de vida e o propósito de promover uma política de mobilidade sustentável, levam a que seja necessário instituir um mecanismo de comparticipação de Passes Estudante e Sénior 65+ com objetivo de:

- *“Apoiar as famílias em especial os estudantes e os séniores nas suas despesas, com uma das suas necessidades mais elementares – a mobilidade, para acesso à educação, acesso à saúde, acesso ao lazer e a outros serviços essenciais;*
- *Promover uma migração da utilização do transporte individual para o transporte público, contribuindo assim para uma mobilidade mais sustentável.”*

8. Acrescenta que:

- O Regime Jurídico Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, atribui competências ao Município de autoridade de transporte e nesse âmbito está em vigor o “Contrato de Prestação de Serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros de Ponta Delgada”¹, na sequência de um concurso público precedido de parecer prévio da AMT (Parecer n.º 67/2020, de 13-08-2020);
- Nos termos do RJSPTP e do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, podem ser

¹ Contrato “Aquisição de Serviços de Transporte Coletivo Regular de Passageiros em Ponta Delgada” assinado a 4 de março de 2021 entre a CM Ponta Delgada e o Consórcio Externo de responsabilidade solidária, composto pelas empresas [confidencial]

impostas obrigações de serviço público tarifárias, designadamente por via de regras gerais, devendo as tarifas ser fundamentadas, bem assim como ficarem definidas de forma clara e inequívoca, especialmente no que concerne à fórmula de cálculo das eventuais participações, repartições de encargos e a receitas que resultem da implementação deste tarifários;

- As autoridades de transportes devem compensar os Operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público, de acordo com as regras previstas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e no RJSPTP, não podendo resultar numa 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;
- 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.

9. Neste sentido, foi elaborado um “Estudo para o Programa de Apoio à Redução Tarifária no Município de Ponta Delgada” que:

- Apura a despesa pública referente à redução tarifária, ou seja, o valor a ser reembolsado ao operador e a avaliação do défice na exploração da rede que neste caso não carece de ser comparticipada através de recursos públicos;
- Pretende-se proceder ao reembolso realizado diretamente pelo Município ao operador, considerando um aumento da receita, mas não de custos, estimando-se uma despesa pública na ordem dos € [confidencial] até a final do contrato;
- Não se considera qualquer compensação pelo tempo médio de recebimento dos valores receita passíveis de redução, já que o modelo

de compensação prevê um adiantamento do pagamento da compensação.

10. De referir que o estudo enviado efetuou uma extensa análise dos cenários a ter em conta na implementação desta medida:

- Em que se pretendeu *“calcular o efeito económico e financeiro, positivo ou negativo, que poderá advir da iniciativa de redução tarifária por parte da CM Ponta Delgada. Foram analisados todos os documentos contabilísticos e relatórios mensais produzidos pelo Consórcio até à data, sendo o mais recente referente a dezembro de 2022. Os relatórios mensais são entregues à entidade contratante até ao dia 8 de cada mês, com informação relativa à oferta, procura, gastos, rendimentos, suportes do título de transporte, sistema de gestão da bilhética, entre outros elementos previstos no anexo ao Regulamento n.º 430/2019 da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)”*;
- *“De forma a proceder-se à avaliação de todo o contrato de prestação de serviços, ou seja, aos cinco anos de duração, foram considerados os dados históricos reportados pelo Consórcio, relativos aos custos, procura, receita e produção quilométrica, de 23 de março de 2021 a 31 de outubro de 2022, e procedeu-se à projeção dos valores para os restantes anos de concessão. Examinando a informação constante no “Relatório Anual Contabilístico PDL Mini Bus 2021”, elaborado pelo Consórcio e entregue à CM Ponta Delgada via correio eletrónico no dia 1 de abril de 2022, é possível verificar que o próprio Consórcio produziu projeções referentes à Demonstração de Resultados e ao Balanço até 2025.”*

11. De acordo com o Estudo:

- Foram estudados vários cenários estudados de forma a simular o efeito líquido financeiro que a redução tarifária causará nas contas do Consórcio inerentes ao contrato de prestação de serviços e estimar qual

o custo para o erário público associado a cada uma das opções e acontecimentos.

- Os cenários foram construídos com base em dois macro cenários: o reembolso das tarifas ao passageiro e o reembolso ao operador;
- Os resultados obtidos permitiram apurar o valor relativo à despesa pública referente à redução tarifária em cada cenário, ou seja, o valor a ser reembolsado diretamente ao passageiro e o défice na exploração da rede que necessita de ser comparticipada através de recursos públicos;
- Nos Cenários 1, 2 e 3 considerou-se que o reembolso é realizado ao passageiro. No caso do Cenário 1, não havendo um aumento de receita nem de custos, estimou-se uma despesa pública na ordem dos [confidencial]euros. No caso do Cenário 2, havendo um aumento de receita sem que haja um aumento de custos, estimou-se uma despesa pública na ordem dos [confidencial]euros. No caso do Cenário 3, havendo um aumento de receita e nos custos, estimou-se uma despesa pública na ordem dos [confidencial]euros por via da redução tarifária e na ordem dos [confidencial]euros por via do défice de exploração comparticipado por recursos públicos, totalizando um valor de [confidencial]euros;
- Nos Cenários 4, 5 e 6 considerou-se que o reembolso é realizado ao Consórcio de operadores. No caso do Cenário 4, não havendo um aumento de receita nem de custos, estimou-se um défice de exploração comparticipado por recursos públicos na ordem dos [confidencial] euros. No caso do Cenário 5, havendo um aumento de receita sem que haja um aumento de custos, estimou-se um défice de exploração comparticipado por recursos públicos na ordem dos [confidencial]euros. No caso do Cenário 6, estimou-se um défice de exploração comparticipado por recursos públicos na ordem dos [confidencial]euros;
- O modelo económico e financeiro deverá ser continuamente monitorizado, considerando as contas reportadas pelo Consórcio de

operadores, de forma a acautelar situações de subcompensação e de sobrecompensação e de forma a validar as conclusões do estudo.

12. Para o Município, é claro o *“benefício decorrente da medida, desde logo a defesa e salvaguarda dos interesses da população, designadamente no acesso de estudantes e séniores ao transporte público de forma gratuita, mostrando-se como um apoio económico às famílias, neste momento sobrecarregadas com o aumento do custo de vida, e por outro um forte auxílio ao fomento do uso daquele transporte coletivo, em preterição do uso de veículos particulares, trazendo benefícios ambientais e mobilidade sustentável no centro histórico.”*
13. Assim conforme consta do artigo 2.º do projeto, o regulamento define e regula os apoios, designados “apoio estudante” “apoio sénior 65+”, a atribuir aos passageiros estudantes e passageiros com mais de 65 anos, do serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros em Ponta Delgada bem como as regras relativas à realização do respetivo pagamento.
14. De acordo com o artigo 4.º, têm direito às comparticipações os passageiros, que sejam elegíveis à aquisição dos títulos de transporte referidos, sobre o quais não serão cobrados quaisquer valores aos passageiros, sendo as respetivas compensações financeiras calculadas e pagas nos termos previstos no artigo 7.º do Regulamento.
15. Estabelece o artigo 5.º que as comparticipações consubstanciam a comparticipação total sobre o preço de venda ao público do título de transporte passe mensal Estudante e passe mensal sénior 65+.
16. Estabelece o artigo 6.º que os passageiros devem adquirir o respetivo passe nos locais de venda do operador, sendo a aquisição gratuita e sendo necessário comprovar a elegibilidade do passageiro ao respetivo passe nos termos definidos no Contrato de Transporte Coletivo Regular de Passageiros em Ponta Delgada.
17. De acordo com o artigo 7.º:
 - As comparticipações são pagas diretamente ao operador, através de um adiantamento mensal, relativo aos passes adquiridos no respetivo mês;

- Estima-se que o valor mensal do adiantamento é de [confidencial]€ em 2024, [confidencial]€ em 2025 e de [confidencial]€ em 2026;
 - O acerto, do valor devido pelos passes comparticipados, à operadora, é realizado mensalmente, com o pagamento do diferencial entre o adiantamento do mês anterior e para efeitos da operacionalização do disposto no número anterior, o operador deverá enviar, até ao dia 8 do mês seguinte, a listagem com a identificação dos passes adquiridos;
 - Por cada Passe Estudante e Passe sénior 65+ é gerado um número de registo no sistema de bilhética do operador garantindo que cada passageiro só poderá obter um passe único, intransmissível, renovável mensalmente;
 - O acerto final, relativo aos adiantamentos e ao valor efetivo da comparticipação devida, é realizado no mês seguinte ao último mês de execução do Contrato de Transporte Coletivo Regular de Passageiros em Ponta Delgada, em Abril de 2026, ou no final da medida, conforme a que ocorra em primeiro lugar;
 - O valor total das comparticipações não poderá exceder o montante previsto de € [confidencial]
18. De acordo com o artigo 8.º, o operador deverá garantir a aplicação uniforme da comparticipação prevista no Regulamento, incumbindo-lhe a divulgação das comparticipações e as respetivas condições de obtenção, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios de Internet, sem prejuízo de outros meios de divulgação tidos por adequados e da divulgação de informação consolidada por parte do Município.
19. Nos termos do artigo 9.º, o atraso ou omissão da entrega do relatório de informação implica a suspensão da comparticipação, até que a situação se encontre regularizada.
20. Mais estabelece que a atribuição de passes Sénior 65 + e passes Estudante a passageiros que não cumpram os requisitos para a atribuição dos respetivos

passes implica a não participação e a atribuição de mais do que um passe por passageiro implica a não participação.

21. Nos termos do artigo 10.º, o Município supervisiona e fiscaliza a atividade, podendo promover as ações de fiscalização e auditorias tidas por convenientes, nos termos legais, regulamentares e/ou contratuais.
22. Mais se refere que:
 - A fiscalização do cumprimento do Regulamento compete ainda à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, à Inspeção Geral de Finanças e às demais entidades com atribuições e competências de fiscalização sobre as atividades do setor da mobilidade e dos transportes;
 - O operador facultará ao Município o acesso a todos e quaisquer documentos e sistemas de bilhética ou faturação aplicáveis ao serviço público e à venda de títulos abrangidos.

III – PARECER

Autoridade de Transportes

23. RJSPTP estabelece no seu artigo 3.º que autoridade de transportes é uma *“qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que (...) esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades”*.
24. 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

prossecação das suas atribuições, têm diversas competências, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.

25. Por seu turno, decorre dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes, no âmbito daquelas regras gerais.
26. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, compete às autoridades de transportes o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo a respetiva atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar no serviço público de transporte de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
27. Assim, existe *compliance* legal quanto à criação do atual projeto de regulamento pelo Município.

Compensações

28. O Regulamento 1370/2007 estabelece que a obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar o serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas.
29. As obrigações de serviço público de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais ou disposições contratuais que definam claramente as obrigações a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como, antecipadamente e de

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

30. 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, sendo que:

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

31. Assim, a implementação do presente regulamento configura uma obrigação de serviço público de natureza tarifária, inerente à exploração do serviço público de transporte de passageiros, nos termos estabelecidos na Lei n.º 10/90, de 17 de março, e no RJSPTP, no qual são definidas as condições de disponibilização dos títulos de transporte com desconto, assim como as regras relativas à atribuição da respetiva compensação financeira aos operadores de serviço público de transporte de passageiros.

32. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática

dos auxílios de Estado, se, ao longo da execução contratual, forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço ou cumprimento da obrigação que as fundamentam, e esses factos devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes e pela AMT, designadamente na sequência do envio, por parte daquela, dos relatórios públicos previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio (Regulamento AMT).

33. De acordo com o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de março, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à AMT, sem prejuízo do cumprimento das regras e princípios gerais estabelecidos na legislação aplicável, na fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros, devem observar-se os seguintes princípios:

- *“Orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);*
- *Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental, no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e na perspetiva do cumprimento dos objetivos das Conferências das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (COP);*
- *Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos;*
- *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;*

- *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*
- *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.”*

34. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º do mesmo Regulamento, a fixação de tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do regulamento, e dos princípios gerais mencionados no artigo 4.º, devendo proceder à demonstração dos seguintes elementos mínimos, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante:

- *“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;*
- *Racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária;*
- *Ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal;*
- *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;*
- *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;*

- *Ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva elasticidade;*
 - *Ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira refletido na relação entre as tarifas propostas e os rendimentos médios e/ou os índices de poder de compra da área servida;*
 - *Análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço, caso se trate de tarifas criadas durante a exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa;*
 - *Adequação e harmonização do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte;*
 - *Racionalidade subjacente à integração da tarifa com os preços dos serviços previstos no n.º 6 do presente artigo, quando legalmente admitida, e às tarifas do serviço público de transporte de passageiros integrado; e*
 - *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.”*
35. Tal Regulamento, bem como todas as exigências de fundamentação, estão sobretudo ligadas a obrigações de serviço público tarifárias que devam ser compensadas ou exijam compensações públicas para o seu prosseguimento.
36. Ou seja, é pressuposto o cumprimento das diversas obrigações de fundamentação para garantir que o cálculo de compensações públicas cumpre o

enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu em matéria de Auxílios de Estado.²

37. 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.
38. 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.
39. 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.
40. 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*

² Ver documento da AMT sobre auxílios de Estado e compensações financeiras no transporte público de passageiros: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

contratos celebrados por autoridades competentes com operadores de serviços públicos.”.

41. Acrescenta ainda que o n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento 1370/2007 autoriza as entidades competentes dos Estados-Membros a *“excluírem do âmbito de aplicação do regulamento as regras gerais aplicáveis à compensação financeira pelas obrigações de serviço público e que fixem tarifas máximas para o transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida. Se um Estado-Membro decidir fazê-lo, as autoridades nacionais devem avaliar as disposições de compensação à luz das regras do Tratado, em especial as relativas aos auxílios estatais”*³.
42. Da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark⁴ ⁵. resulta, que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de obrigações de

³ 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”*. 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. Assim, o n.º 2 do artigo 106.º do TFUE estabelece que *“as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afetado de maneira que contrarie os interesses da União”*. Por outro lado, o artigo 93.º do mesmo Tratado determina que *“São compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público”*. A Comissão Europeia, na sua comunicação de orientação para a interpretação do Regulamento 1370/2007 elucida que *“Contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário 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”*. 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”*.

⁴ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

⁵ 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*

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.

43. Importa recordar que a AMT emitiu o Parecer n.º 67/2020, de 13-08-2020), no sentido favorável, quanto ao “Contrato de Prestação de Serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros de Ponta Delgada”, 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 de base inerentes aos serviços de transporte municipais encontram-se fundamentadas.
44. O Regulamento ora em análise tem em conta os impactos no referido contrato, tal como se comprova pelo extenso estudo apresentado, estando claramente identificadas obrigações de serviço público tarifárias, bem como é apura a despesa pública referente à redução tarifária, bem como é avaliado o défice na exploração da rede que não é alterado pela medida.
45. Seja como, será sempre de garantir a aplicação de todos os instrumentos tarifários e contratuais, 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 da exploração⁶.

execução destas obrigações. (...) (iv) Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efectuada através de um processo de concurso público que permita seleccionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, 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 respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.”

⁶ De acordo com o artigo 5.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP estabelece variáveis/princípios gerais que podem ser tidos em conta na criação de títulos de transporte e fixação das respetivas tarifas designadamente: (i) “Igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros; (ii) Transparência e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes; (iii) Eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas; (iv) Viabilidade económica, financeira, ambiental e social, das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente; (v) Qualidade e segurança do serviço, a distância e o tempo de percurso e outros fatores relevantes, internos ou externos aos operadores e à operação de serviços de transportes; (vi) Objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade; (vii) Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes.” Considera-se que esta norma é programática e de vinculatividade e exequibilidade relativa, carecendo atos

46. Tal como já exposto, parece resultar que o modelo tarifário está sustentado. A saber:

- Foi tida em conta a *“Orientação para os custos”* na medida em que as receitas tarifárias devem remunerar adequadamente a autoridade de transportes, permitindo-lhe remunerar o operador pelos serviços prestados;
- Pela mesma razão, foi tido em conta a *“Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos”* uma vez que, da atuação conjugada do modelo tarifário e do modelo concursal, se pretende assegurar a sustentabilidade do sistema de transportes, o que implica a maximização dos recursos públicos a afetar a estes contratos;
- Foi tida em conta a *“Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental”*, uma vez que o sistema tarifário está orientado para uma melhor facilidade de utilização e um menor preço de entrada, o que pode

administrativos, regulamentares e contratuais subsequentes de posterior e adequada fundamentação e objetivação, afigurando-se que ainda assim é bastante positiva, por estabelecer uma ligação com princípios gerais subjacentes à gestão do *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.

motivar aumentos da procura⁷ e, conseqüentemente, uma diminuição relevante dos gases com efeito estufa^{8 9};

- Foi tida em conta a *“Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço”* uma vez que o aumento da procura, a introdução de reduções tarifárias ou gratuidade permitem atingir objetivos de maior acessibilidade e coesão social e territorial;
- Os objetivos *“Intermodalidade e integração tarifária”* e *“Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão”*, podem ser atingidos com a medida.

47. Por outro lado, julga-se demonstrado na documentação já citada, que:

- Se garante a *“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”* tendo em conta que foram considerados vários cenários de sustentabilidade da exploração dos serviços de transporte público;
- A *“racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária”* encontra-se explicitada nos documentos citados, assim, como a *“ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente”*, a *“articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes”*, a *“ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva*

⁷ Dados preliminares PART 2019 (AMT) https://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf.

⁸ Relatório de implementação PART 2019 (IMT) <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2020/Noticia%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Impacto%20do%20PART%202019/Relat%C3%B3rio%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Impacto%20do%20PART%20-%20Set2020.pdf>.

⁹ Relatório de implementação PART 2020 (IMT) https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2021/Noticia%20PART%20e%20PROTransP/Relat%C3%B3rio%202020%20PART_PROTransP_FINAL_dez2021.pdf.

elasticidade”, bem como a “ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira”;

- Foi também efetuada a *“análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço”*, uma vez que a variação das receitas e da procura é crítica para a sustentabilidade do modelo tarifário e de transportes;

48. Também foi tida em conta a *“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 que tanto o regulamento tarifário como o contrato de serviço público remetem para as regras previstas no Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, quanto aos critérios relativos ao cálculo das compensações .
49. Assim, tendo em conta os elementos de fundamentação, considera-se que 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.
50. Foram tidas em conta as incidências negativas e positivas da prossecução de tais obrigações, pelas 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 Sustentável¹⁰, que é o foco central de atuação desta entidade reguladora.

¹⁰ 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

51. O Município 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. 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
52. De qualquer modo, considera-se relevante que seja garantida a obrigação de reporte de informação contabilística analítica com desagregação suficiente para permitir conferir os dados recebidos, bem como de informação desagregada por carreiras/linhas, uma vez que decorre do Regulamento 1370/2007 que a contabilidade utilizada pelos operadores de serviço público deve permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa por área de negócio¹¹, pois tal permite introduzir transparência e objetividade no dispêndio de dinheiros públicos e permite sindicar a *compliance* legal, nacional e europeia do cumprimento de regras relativas a compensações financeiras, tal como a AMT tem defendido¹².
53. Também neste sentido releva a efetiva prossecução de ações de fiscalização, monitorização e auditoria a serem desenvolvidas pelo Município ou por outras entidades com competência para a fiscalização do cumprimento de obrigações de

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).

¹¹ Decorre do Regulamento 1370/2007 a necessidade de adequado tratamento contabilístico das atividades de um operador de transportes públicos “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Ainda que o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, tenha incorporado diversas disposições daquele regulamento, apesar de prever a possibilidade de “exame da contabilidade e registos organizados”, não estabelece regras que permitam um adequado reporte contabilístico ao nível das empresas, designadamente em relatórios e contas de caráter público ou de transmissão obrigatória às entidades públicas competentes. Sem prejuízo considera-se ser possível, num período transitório, a introdução de regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa.

¹² 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.

serviço público ou em resultado de reclamação apresentada, devendo os ajustes financeiros a que houver lugar ser efetuados tão depressa quanto possível.

54. A medida proposta pode ter impactos positivos ao nível da promoção da igualdade de tratamento e de oportunidades para passageiros, objetivos de política tarifária social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, e ao nível da 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.
55. 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.
56. Recorde-se também que o tratamento de dados pessoais se encontra regulado pela legislação relativa à proteção de dados pessoais, na generalidade, e, na especialidade, pela legislação que regula os requisitos de tratamento de dados pessoais para a constituição de ficheiros de âmbito nacional, com recurso a tecnologias de informação, sendo necessário ter em especial conta o Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016), relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.
57. No caso concreto, podem estar em causa categorias especiais de dados ou de dados sensíveis, pelo que dever-se-á ter em conta 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 junho¹³.

58. Mas também importa sublinhar a necessidade de uma adequada informação ao passageiro e tratamento das reclamações dos passageiros, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual.
59. 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 regras¹⁴ 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.
60. Deve portanto ser impressa uma exigência reforçada de deveres de informação, 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 eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros¹⁵.

¹³ Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

¹⁴ Ver Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf.

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 RJSPPT, 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,

61. Mais se recomenda que o Município elabore, 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 as respetivas obrigações de serviço público (incluindo as tarifárias) 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.
62. Para a elaboração desse relatório, o Município necessitará de dados de que apenas o operador dispõe, pelo que deveria incluir no regulamento uma norma que estabelecesse que o não reporte da informação necessária à elaboração do referido relatório (e consequente preenchimento da referida tabela) é considerado incumprimento e constitui contraordenação”.
63. Tal relatório deve ser publicado, sendo de recomendar que do mesmo, e no que se refere à aplicação de um instrumento tarifário como é o Regulamento em análise, e quanto a obrigações de serviço público tarifário, resulte demonstrado o cumprimento do previsto nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à AMT.

IV – RECOMENDAÇÕES

64. Tendo em conta o exposto, recomenda-se:
 - Garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes descontos tarifários, sem prejuízo dos reportes 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;

designadamente no Código dos Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

- Assegurar que aplicação dos instrumentos contratuais e regulamentares titulados pelo Município 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 pelo Município ou por outras entidades com competência para a fiscalização do cumprimento de obrigações de serviço público, sem prejuízo dos ajustes a que houver lugar;
- Incluir no regulamento que o incumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas no presente Regulamento constitui contraordenação punível com coima, nos termos do RJSPTP e que ao incumprimento do Regulamento aplicam-se ainda as regras relativas ao cumprimento de obrigações constantes da autorização, concessão ou contrato de serviço público do operador em causa, nos termos do RJSPTP¹⁶;
- Garantir que para efeitos de implementação, gestão e fiscalização das medidas tarifárias, os operadores devem fornecer, os dados das vendas, bem como toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras, nos termos e com o detalhe que deve ser expresso.
- Clarificar ou incluir em anexo os modelo de adesão e critérios de elegibilidade, para melhor informação dos beneficiários;
- Efetuar e manter um registo informático que associe as vendas mensais do passe gratuito para os jovens a cada um dos respetivos passageiros,

¹⁶ Nos termos do artigo 11.º e por referência à alínea *b)*, *e)* e *g)* do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, constitui contraordenação, o incumprimento desta obrigação de serviço público, bem como dos deveres de informação e comunicação e as regras relativas ao sistema tarifário.

bem como a utilização mensal, de forma a evitar fraude, mas também monitorizar o sistema

V - CONCLUSÕES

65. Face ao exposto, considera-se que a proposta de regulamento apresentada pelo Município se encontra em conformidade com o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio¹⁷, bem como com o RJSPTP e com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
66. Julgam-se comprovadas e fundamentadas a necessidade e as vantagens do referido tarifário, por permitir uma maior mobilidade durante um evento de complexa e elevada magnitude, e beneficiar o sistema no seu todo, não só do ponto de vista da sustentabilidade do serviço prestado e de um melhor sistema de transportes oferecido, mas também do ponto de vista operacional e da sua conformidade legal, regulamentar e contratual.
67. Mais se considera que esta medida:
- Vai ao encontro do quadro internacional e europeu de ação para a redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), no qual Portugal assumiu o compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050 e reforça a determinação na adoção de medidas de descarbonização dos transportes, setor que em Portugal representa 28%¹⁸ do valor total das emissões de GEE;
 - Pode alterar padrões de mobilidade e combater as externalidades negativas dos mercados da mobilidade e dos transportes;
 - Pode dar um contributo relevante para promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável¹⁹, que constitui

¹⁷ Segundo artigo 13.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio “O presente regulamento não prejudica a aplicação pelas autoridades de transportes e pelos operadores de serviço público dos regimes legais e regulamentares de redução ou isenção tarifária que estejam em vigor, designadamente os relacionados com as políticas de educação, de coesão territorial e económica e de solidariedade social”.

¹⁸ De acordo com dados do Inventário Nacional de Emissões 2023, da Agência Portuguesa do Ambiente, o setor da energia, que inclui os transportes, representou em 2021 cerca de 66% das emissões nacionais. Neste setor, a produção de energia e os transportes são as fontes mais importantes representando respetivamente cerca de 15% e 28% do total das emissões nacionais.

efetivamente também um direito de cidadania, catalisador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, público e privado, mas também um garante de uma esfera alargada e mais bem protegida dos direitos dos diversos segmentos sociológicos em presença, na perspetiva das dinâmicas da digitalização, da descarbonização, da neutralidade climática e da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo, a coesão socioeconómica e territorial;

- Vai ao encontro de recomendações da AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes”²⁰

68. Seja como for, deverá ser monitorizado o impacto de tal medida na exploração dos diversos operadores, designadamente na alteração de equilíbrios entre gastos e rendimentos da exploração do serviço público, devendo dar-se cumprimento às regras constantes do RJSPTP e do Regulamento.

69. O parecer da AMT é assim favorável. Contudo, para permitir uma maior mobilidade e beneficiar o sistema no seu todo, não só do ponto de vista da sustentabilidade do serviço prestado e de um melhor sistema de transportes oferecido, mas também do ponto de vista operacional e da sua conformidade legal, regulamentar e contratual, bem como uma maior certeza jurídica e facilitar a sua implementação, será de ponderar a adoção das recomendações efetuadas no capítulo anterior.

Lisboa, 05 de junho de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

²⁰ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/teses-e-estudos/>