

PARECER N.º 47/AMT/2025

[versão não confidencial]

I – INTRODUÇÃO

1. Veio a CIM do Baixo Alentejo (CIM) solicitar à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), na sequência da aprovação em reunião do Conselho Intermunicipal de 29/01/2025, solicitar a emissão de parecer quanto ao “Projeto de Alteração ao Regulamento Intermunicipal que Estabelece as Regras Gerais para a Implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária na Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo, enquadrado no Programa de Incentiva+TP” para efeitos do disposto nos artigos 5.º e 7.º do Regulamento 430/2019 de 16 de maio (Regulamento 430/2019), na sua redação atual.
2. Estabelece as medidas de promoção do transporte público coletivo, no âmbito do Incentiva+TP, aplicável aos serviços de transporte público rodoviário, para as deslocações que envolvam a região do Baixo Alentejo, através da aplicação de descontos e simplificação das tarifas atualmente praticadas pelos Operadores de Transportes.
3. A análise da AMT tem por base as respetivas 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 (Estatutos da AMT), designadamente “*Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público*”.
4. Segundo o n.º 9 do artigo 7.º do Regulamento 430/2019 “*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*”.
5. De acordo com n.º 1 do artigo 5.º do mesmo Regulamento, “*a exploração do serviço público de transporte de passageiros é realizada através de contratos de serviço público*”

ou de exploração direta por autoridades de transportes, devendo as tarifas, no primeiro caso, ser fixadas para o período de vigência contratual e, no segundo caso, para o período de tempo adequadamente determinado pelas autoridades de transportes, sem prejuízo da atualização tarifária”, sendo que “A fixação de tarifas é sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do presente regulamento, e dos princípios gerais mencionados no artigo anterior”, o qual será objeto de análise nos capítulos seguintes.

II - ENQUADRAMENTO

6. Em 2022, a CIM elaborou o Regulamento Intermunicipal que estabelece as regras gerais para a implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária, o qual foi aprovado em reunião do Conselho Intermunicipal, ao abrigo da sua competência prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 90.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sob proposta do Secretariado Executivo Intermunicipal, tendo sido publicado no Diário da República, 2.ª série, a 6 de junho de 2022, entrando em vigor com produção de efeitos a 1 de janeiro de 2022.
7. A Lei do Orçamento de Estado para 2024, veio fundir os programas PART e PROTransP no Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros — “Incentiva +TP”, prevendo ainda a alocação de uma verba adicional de 50 milhões de euros a distribuir pelas Autoridades de Transportes para manter a medida excecional de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação aplicada em 2023, e que se traduz no congelamento do preço de venda ao público dos passes em 2024 (cf. Artigo 169.º da Lei n.º 82/2023 de 29 de dezembro).
8. A CIM condiciona a continuidade desta medida para o ano 2024 dependente do financiamento do Estado, ficando salvaguardada a possibilidade da CIM suspender a medida em qualquer momento, acautelando a eventualidade do financiamento previsto no Orçamento do Estado não ser suficiente para suportar a continuidade da sua aplicação.
9. O Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março veio estatuir o Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva +TP), o qual contempla o apoio financeiro para implementação de medidas de redução e simplificação tarifária, atribuindo à CIM para 2024 uma dotação de 2.337.000 € acrescida de 58.425 € de participação mínima dos Municípios.

10. Este diploma legal prevê ainda um financiamento plurianual às Autoridades de Transportes, sujeito a revisão a cada 2 anos em função da avaliação intercalar a efetuar pela AMT.
11. Face ao exposto e pela alteração dos novos descontos a praticar nos títulos de transporte público torna-se necessário alterar a redação do Artigo 5.º do regulamento para atualização dos novos apoios a vigorar no Baixo Alentejo.
12. O objeto da presente alteração compreende:
 - Tarifa fixa para os passes de assinatura de linha comercializados pelo operador, independentemente do escalão quilométrico.
 - O Decreto-Lei n.º 73/2024 procedeu à criação do Passe Ferroviário Verde que tem um valor mensal de 20 €, não sujeito a acumulação de descontos”. Nesta sequência, dado que estava prevista a redução tarifária sobre os utilizadores do passe ferroviário, a presente alteração do regulamento, revoga este desconto.
 - Com os novos descontos tarifários a aplicar pretende-se apoiar a população, incentivando a uma maior utilização do transporte público, tendo como objetivo reduzir as externalidades negativas associadas à emissão de gases com efeito de estufa, poluição atmosférica, ruído e consumo energético e promover a coesão territorial no território do Baixo Alentejo.

II.I. - Relativamente ao Enquadramento Legal

13. O Incentiva+TP, o qual substitui o programa PART nos transportes públicos coletivos de passageiros e o PROTransP, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março, é um programa de financiamento das competências das autoridades de transporte (AT) e das obrigações de serviço público dos operadores de transportes públicos e destina-se ainda a financiar medidas de promoção do transporte público coletivo;
14. É da responsabilidade da CIM o apuramento e distribuição das verbas de financiamento atribuídas ao Sistema de Mobilidade da Região, através da Portaria 7-A/2024 bem como a gestão do programa Incentiva+TP criado pelo Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março.

15. Pretende assim a CIM com o Regulamento Intermunicipal apoiar a população, promovendo a acessibilidade dos serviços públicos de transporte de passageiros e fomentando a coesão económica e social;
16. Pretende, do mesmo modo, alterar os padrões de mobilidade da população da Região do Alto Alentejo, tendo como objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.

III – DO REGULAMENTO INTERMUNICIPAL

III. I. – Autoridade de Transportes

17. 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 autoridades”*.
18. 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, têm diversas competências, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.
19. 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.

20. 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.
21. Os municípios de Mértola, Vidigueira, Serpa, Aljustrel, Alvito, Beja, Barrancos, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Moura, Ourique, Serpa e Almodôvar, através dos contratos interadministrativos celebrados com a CIM, e no uso da competência prevista nos artigos 112.º, n.º 7, e 241.º ambos da Constituição da República Portuguesa, conferida pelos artigos 81.º, n.º 2, alínea f), e n.º 3, e 90.º, n.º 1, alíneas q), do Estatuto das entidades intermunicipais, aprovado no Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, em observância do disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, delegaram na CIM as competências de autoridade de transportes relativas à imposição de obrigações de serviço público e ao pagamento aos operadores das compensações financeiras correspondentes.
22. Assim, existe *compliance* legal quanto à criação articulada do atual projeto de regulamento pela CIM, sendo pressuposto que acautela os impactos negativos nos modelos contratuais que estejam em vigor.

IV - COMPENSAÇÕES

23. 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”*.
24. 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”.

25. Da comunicação da Comissão e do acórdão *Altmark*^{1 2} resulta, 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.
26. Por outro lado, será sempre de garantir a aplicação e articulação de todos os instrumentos tarifários com instrumentos contratuais e regulamentares, 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 exploração, atingidos com a medida.
27. 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.
28. Por outro lado tais 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

¹ Processo C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (Coletânea 2003, p. I-7747)

² 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 objetiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes. (...) (iii) Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (...) (iv) Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada através de um processo de concurso público que permita selecionar 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.”*

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.

29. 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, 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).
30. 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 quais 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.
31. 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, 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 430/2019.

32. De acordo com o Regulamento 430/2019 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.”*

33. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º do mesmo Regulamento, a fixação de novas 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, perante a fundamentação apresentada:

- *“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 razoável³, 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.”

34. 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.
35. 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.
36. Na sua fundamentação, a CIM remeteu estudo demonstrativo com a simulação do preço do passe e evolução da procura de passes, demonstração suficiente do cumprimento das disposições legais e regulamentares e o enquadramento legal da necessidade de adequação legal ao Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março, que criou Incentiva +TP, e revogou o Decreto-Lei n.º 1- A/2020, de 3 de janeiro, e o Despacho n.º 1824-A/2021, de 17 de fevereiro, tendo extinguido o Programa PART e o PROTransP.
37. O Regulamento Nº 540/2022 de 06 de junho entrou em vigor a 01/07/2022 e tinha por objetivo principal o incentivo à utilização do transporte público rodoviário de passageiros em detrimento da utilização de transporte individual, pelos benefícios ambientais que daí resultam.
38. A CIM verificou em 2022 para 2023 um aumento da procura de 32,4%, todavia, de 2023 para 2024 a procura decresceu 33,8%, sendo mais significativa na tipologia “Intermunicipal”. Desde outubro de 2024 e março de 2025 manteve-se mais ou menos constante, em torno dos 430 títulos mensais.
39. De forma que o preço do passe não constituísse um obstáculo à utilização do transporte público, mas sim uma vantagem económica para os utilizadores, esta Comunidade

³ 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).

Intermunicipal fixou os seguintes Preços de Venda ao Público (PVP) e assumiu o pagamento da diferença do valor do título junto do operador:

| Tipologia | PVP |
|----------------|---------|
| < 4Kms | 20,00 € |
| Municipal | 30,00 € |
| Intermunicipal | 40,00 € |
| Inter Regional | 50,00 € |

40. Face ao exposto, o principal fundamento para a redução do PVP para 20,00€ a aplicar a todas as tipologias de passe prende-se com a recuperação da procura pelo transporte público rodoviário de passageiros.
41. A CIM refere que previamente, foi efetuado estudo demonstrativo do impacto financeiro da aplicação desta nova medida de redução tarifária, que teve em linha de conta as seguintes considerações:
- *Considerou-se a listagem mensal de 2024 com maior nº de passes validados e custo mensal mais elevado;*
 - *Ao valor da tarifa do passe em 2024 (Coluna L) aplicou-se a TAT em vigor em 2025, 2,02%;*
 - *O PVP de 20,00€ para passe "< 4Kms"; 30,00€ para passe "Municipal"; 40,00€ para passe "Intermunicipal" e "50,00€" para passe "Inter-Regional" foi substituído pelo PVP único de 20,00€ para todas as tipologias de passe previstas em Regulamento;*
 - *Tendo por base o PVP de 20,00€ foi estimado o custo mensal do Apoio à Mobilidade na CIM - Participação no preço dos passes;*
 - *O Custo anual previsto obteve-se pela multiplicação do custo mensal pelos 12 meses do ano;*
 - *Considerou-se um aumento de procura de 10% em resultado da diminuição do PVP do Passe;*
 - *Por fim, obteve-se uma estimativa de custo anual de aplicação desta medida de redução tarifária de, aproximadamente, [confidencial] €.*

42. Face aos dados remetidos e aos considerandos anteriores, obteve-se uma estimativa de custo anual de aplicação desta medida de redução tarifária de, aproximadamente, [confidencial] €.
43. Refere ainda que a aquisição de passes mensais pelos passageiros abrangidos pelo presente Regulamento será objeto de financiamento pela CIM, que consiste no pagamento de uma comparticipação do seu custo.
44. O valor da comparticipação corresponde à diferença entre o preço de venda ao público do título em causa, de acordo com o tarifário aprovado pela respetiva Autoridade de Transportes, e o respetivo preço de venda ao público, suportado pelo passageiro, após a aplicação dos Apoios à Mobilidade na CIM.
45. O preço de venda ao público final, em resultado da aplicação de apoios à mobilidade na CIM têm os seguintes preços de venda ao público:

| Título | Serviços de transporte público de passageiros abrangidos | Preço de venda ao público |
|---|--|---------------------------|
| Passes Gerais com escalão quilométrico até 4 km | Rodoviário | 20,00 € |
| Passes Gerais de Âmbito Municipal (entre paragens localizadas no mesmo Município da CIMBAL) | Rodoviário | |
| Passes Gerais de Âmbito Intermunicipal (entre paragens localizadas em Municípios diferentes, ambos pertencentes à CIMBAL) | Rodoviário | |
| Passes Gerais de Âmbito Inter-regional (entre paragens localizadas em Municípios da CIMBAL e em Municípios de outras CIM) | Rodoviário | |

2) Nos passes mensais cujo preço original de venda ao público (sem Desconto PART) seja inferior ao resultante da tabela anterior, mantém-se o preço original de venda ao público, sem aplicação de Apoios à Mobilidade na CIMBAL.

46. O Montante da transferência a realizar a cada operador, em cada mês, é calculado de acordo com a seguinte fórmula:

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

em que:

PVP_i^* corresponde ao preço de venda ao público original (sem Apoios à Mobilidade na CIMBAL) de cada título "i" comercializado durante o mês;

PVP_i^{Apoios} corresponde ao preço de venda ao público, com Apoios à Mobilidade na CIMBAL de cada título "i" comercializado durante o mês;

Q_i corresponde à quantidade de cada título "i", comercializada durante o mês.

47. Tendo por base a informação remetida, não se antevê que a implementação deste novo modelo tarifário conduza a uma sobrecompensação por obrigações de serviço público dos serviços de transporte prestados.
48. 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.
49. É imposição que a implementação de instrumentos tarifários deve estar em linha com o RJSPPT com o Regulamento 1370/2007 e com o Regulamento 430/2019.
50. Verificada a fundamentação apresentada com o teor do Regulamento 430/2019 é de atender ao apresentado:
 - O regulamento não prevê alterações de qualquer horário ou percurso, mantendo-se toda a operação estável face ao inicialmente desenvolvida;
 - O regulamento consagra a integração de serviços de transporte público adjacentes adotando um tarifário único e zonamento;
 - O regulamento pode estender-se as outras áreas geográficas através de acordos celebrados com outras entidades;
 - 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;

- A implementação do presente regulamento contribui para uma facilitação do acesso ao transporte público;
- No apresentado não se prevê a inclusão de novos serviços como estacionamento ou outras formas inovadoras de mobilidade;
- Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, está cumprido tendo em conta que as compensações dependem da efetiva venda e utilização de títulos de transporte.

51. A CIM deve garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e dos instrumentos regulamentares, 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 negócio⁴, 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 defendido⁵.

⁴ 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.

⁵ 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.

53. Também neste sentido releva a efetiva prossecução de ações de fiscalização, monitorização e auditoria a serem desenvolvidas 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 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 estufa⁶, 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. Recomenda-se que o tratamento de dados pessoais seja expressamente referido, designadamente a 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. Estando 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

⁶ Relatório de implementação PART 2020 r 2023 (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 e <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/RELATORIO2022avaliacaodoimpactodoPARTePROTransP.aspx>

- e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei n.º 58/2019, de 8 de junho⁷.
58. Mas também recomendar a referência expressa a 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 regras⁸ 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 passageiros⁹.
61. A informação deve ser publicada, sendo de recomendar que da mesma, e no que se refere à aplicação de um instrumento tarifário como é o Regulamento em análise, e

⁷ Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

⁸ Ver Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho:
https://gtaatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf.

⁹ 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.

quanto a obrigações de serviço público tarifário, resulte demonstrado o cumprimento do previsto nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento 430/2019.

62. Finalmente, existem medidas previstas no regulamento que ainda dependem de melhores estimativas e acordos com entidades públicas e privadas, pelo que se considera que deve ser expressa a dependência de tais atos adicionais e complementares.
63. Neste contexto, sugere-se que à semelhança do previsto no Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março, que aprova as Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa que o último acerto anual dos montantes das compensações financeiras fique sujeito à supervisão Autoridade da Mobilidade e dos Transporte, para efeitos de verificação da conformidade global do modelo, em função dos melhores dados reais de execução das obrigações de serviço público.

V - RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES

64. Tendo em conta o exposto, recomenda-se, entre outras medidas:
 - 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;
 - Assegurar que aplicação dos instrumentos contratuais e regulamentares titulados 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, sem prejuízo dos ajustes a que houver lugar;
 - 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:

- O cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de utilização dos títulos previstas no respetivo contrato de transporte;
 - A venda ao público dos títulos válidos nos serviços de transporte que prestem;
 - A manutenção em regular funcionamento de sistemas de bilhética que permitam a utilização dos títulos abrangidos;
 - 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;
 - Seja expresso que os operadores devam transmitir à CIM os dados necessários à elaboração, de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007, 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 430/2019.
- É de 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 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.

- Tal exigência reforçada de deveres de informação afigura-se muito positiva, uma vez que a complexidade e a dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores, permitindo uma mais eficaz e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros¹⁰.

65. Recomenda-se ainda que:

- Não obstante os dados do estudo demonstrativo tenham sido considerados suficientes, com os elementos mínimos para a elaboração do presente parecer, futuras alterações aos regulamentos tarifários devem ser acompanhadas de estudo demonstrativo que informe as previsões de compensação, as previsões de incidência por município, a variação prevista da ocupação, entre outros dados relevantes;
- Assegure a coerência entre os instrumentos regulamentares e contratuais e, garanta a transparência e adequação do cálculo das compensações, evitando situações de sobrecompensação, conforme resulta dos princípios consagrados nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento 430/2019;
- Em futuras alterações tarifárias, fundamente que estas não configuram alterações substanciais aos contratos de serviço público de transporte de passageiros celebrados, nos termos e para os efeitos do RJSPTP, podendo abranger igualmente contratos complementares, desde que se assegure a compatibilidade com as respetivas cláusulas financeiras e operacionais, em cumprimento do quadro legal e regulamentar aplicável, nomeadamente o CCP;

10 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 de 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 de 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 transporte disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluído de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso e bonificações e descontos. Devem ser também 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 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 do Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

- A CIM, anualmente, remeta à AMT o modelo económico-financeiro atualizado, nos pressupostos e resultados, para que a todo o tempo se possa aferir da conformidade da aplicação do regulamento;
 - A CIM efetue e mantenha um registo informático que associe as vendas mensais do passe gratuito para os jovens a cada um dos respetivos passageiros, bem como a utilização mensal, de forma a evitar fraude, mas também monitorizar o sistema;
 - À semelhança do previsto no Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março, que o último acerto anual dos montantes das compensações financeiras fique sujeito à supervisão da AMT, para efeitos de verificação da conformidade global do modelo, em função dos melhores dados reais de execução das obrigações de serviço público.
66. De sublinhar que a gratuidade prevista na Portaria 7-A/2024 aplica-se ao preço de venda ao público, já considerando os descontos existentes. Os descontos previamente estabelecidos continuam a ser compensados pelas entidades responsáveis pela sua atribuição. Sempre que existam passes com o mesmo objeto e que já beneficiem de descontos, a Autoridade mantém a compensação, sendo o valor de referência para a aplicação da portaria o preço do passe após a aplicação dos descontos.
67. Mantêm-se as regras previstas no RJSPTP no que respeita à consideração das compensações e às incidências das OSP. Se uma OSP gerar uma incidência positiva, como um aumento da procura e da receita, a necessidade de compensação pelo Estado, enquanto entidade responsável pela imposição da OSP, deve ser reduzida.
68. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com os Municípios, no âmbito da execução do presente regulamento, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita a regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e daquelas que assumem impacto concorrencial.
69. O não cumprimento das obrigações de serviço público de natureza tarifária e de deveres de informação à CIM dá lugar à suspensão de quaisquer pagamentos, enquanto durar

o incumprimento e constitui contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPTP.

70. Face ao que antecede, e em conclusão, considera-se que a proposta de regulamento apresentada, se encontra em conformidade com o Regulamento 430/2019 bem como com o RJSPTP e com o Regulamento 1370/2007, pelo que o Parecer da AMT é favorável, contudo devem ser consideradas as recomendações do presente parecer.

71. Mais se considera que estas medidas:

- Vão 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% do valor total das emissões de GEE¹¹ ;
- Podem 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 sustentável¹² , que constitui 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;
- Vão ao encontro de recomendações da AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes”¹³.

¹¹ 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”.

¹² 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.

¹³ <https://www.amt-autoridade.pt/media/4308/estudoospvverdesfinal.pdf>

72. 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.

Lisboa, em 03 de junho de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino