

PARECER N.º 47/AMT/2023

[versão não confidencial]

I - ENQUADRAMENTO

1. A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), a 26 de maio de 2023, um projeto de *“Regulamento intermunicipal que estabelece as regras gerais para a implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central”*, para parecer desta autoridade. Remeteu ainda um email a 7 de julho de 2023, com a resposta ao pedido de esclarecimentos enviado pela AMT no dia 5 de julho¹.
2. A AMT tem como atribuições, entre outras, nos termos das alíneas a), f), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (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 respetivos estatutos e demais legislação aplicável;
 - Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público;
 - Definir os requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, e a contratualização de serviços de transporte público de passageiros, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicável;

¹ Saída SAI_AMT/2023/4803, de 5 de julho.

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;
3. Nos termos da alínea a) do n.º 2, das alíneas b) a d) do n.º 3 e da alínea a) do n.º 5, todas do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, esta autoridade possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatório, tais como:
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;
 - Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços;
 - Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição .
4. 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.
5. De acordo com o modelo de regulação económica da AMT, em primeiro lugar, proceder-se-á à aferição da *compliance* dos instrumentos legais e regulamentares relevantes e, em segundo lugar, procurar-se-á contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável, promovendo ainda a confluência de diferentes racionalidades societárias: a dos

investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

II – DO PROJETO DE REGULAMENTO

Enquadramento

6. Segundo a CIMAC, a criação do novo apoio designado “Apoios à redução tarifária na CIMAC ao abrigo do programa PART” tem o objetivo de: i) apoiar as famílias com as despesas de transportes para assegurar as necessidades básicas de mobilidade diária como o acesso ao trabalho, à educação, à saúde e outros serviços elementares; e ii) incentivar uma maior utilização do transporte público, contribuindo para estimular a mudança de comportamentos para padrões de mobilidade mais sustentáveis.
7. A CIMAC pretende, com o regulamento em causa, *“estabelecer as regras de atribuição dos descontos tarifários à população em geral de uma forma mais permanente e duradoura, garantindo desta forma a continuidade da aplicação dos descontos tarifários atribuídos ao abrigo do programa PART”*.
8. Os municípios do Alentejo Central delegaram as suas competências na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC), através de contratos interadministrativos, com exceção do Município de Évora que se mantém autoridade de transportes competente para a contratualização e gestão do serviço de transporte público urbano de Évora.
9. Relativamente ao enquadramento legal:
 - Nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º e do artigo 23.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes são competentes para impor obrigações de serviço público aos operadores, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis. Este último artigo estabelece ainda que as obrigações de serviço público podem ser estabelecidas através de ato do órgão executivo da autoridade de transportes competente.

- De acordo com o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento 1370/2007), as obrigações de serviço público destinadas a estabelecer tarifas máximas para o conjunto dos passageiros ou para determinadas categorias de passageiros podem ser objeto de regras gerais, como leis, decretos ou medidas regulamentares;
- As regras gerais em causa devem definir claramente as obrigações de serviço público a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como definir, antecipadamente e de modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, estabelecer as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação de serviços e estabelecer as modalidades de repartição das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos;
- Nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 40.º do RJSPTP, as autoridades de transportes são competentes para determinar e aprovar os tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros;
- Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, compete às autoridades de transportes o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo as referentes à atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar nos serviços de transporte público de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
- Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, a fixação dos tarifários atribuídos ao abrigo do financiamento do PART é da competência das autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal.

10. Mais acrescenta a CIMAC que, com base naquele enquadramento, “As autoridades de transportes devem compensar os operadores pelo cumprimento

de obrigações de serviço público” e “A compensação a atribuir aos operadores não pode, de modo a evitar a existência de sobrecompensações, 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 estabelecidas mediante regras gerais (cf. artigos 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e 24.º do RJSPTP)”.

11. O regulamento em análise inclui ainda a operacionalização da medida excepcional e transitória, determinada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022, de 6 de setembro, e pelo n.º 2 do artigo 169.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2023), de apoio às famílias para mitigação dos efeitos do crescimento da inflação, de não aumento do preço de venda ao público dos passes de transporte público, a vigorar até final de 2023. Para tal, foi alocado um reforço da verba do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), através da consignação de receitas do Fundo Ambiental.
12. No que concerne à ponderação dos custos e benefícios das medidas previstas no regulamento em análise, exigida pelo artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo, a CIMAC considera que aquela tem fundamento no preâmbulo justificativo da importância do PART, explicitado no Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, que reconhece que *“as alterações climáticas como um dos desafios estratégicos da sua ação governativa, assumindo o compromisso de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em 55% até 2030 (...) [e] que os preços praticados pelo sistema de transportes coletivos de passageiros são, com frequência, muito elevados e, por isso, potenciadores de exclusão social (...)”*.
13. A CIMAC refere ainda que *“nos termos do artigo 234.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, previu-se a criação do PART “que tem por objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente a exclusão social, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o congestionamento, o ruído e o consumo de energia””* e *“o contexto*

socioeconómico atual, evidente pelo crescimento da inflação média anual que num espaço de dois anos passou de 0% (2020) para 7,8% (2022).”.

14. Finalmente, é referido que o montante de “fundos PART” disponibilizados à CIM para o ano 2023, acrescidos da comparticipação de 20% dos Municípios, é de €549.052,84, dos quais €137.703,84 visam o financiamento da medida de não aumento dos passes em 2023, estabelecida ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022, de 6 de setembro.

Projeto de regulamento

15. O artigo 1.º do projeto de regulamento *“define e regula os apoios (...) a atribuir aos passageiros dos serviços de transporte público rodoviário (...) e ferroviário de passageiros, bem como as regras relativas ao seu pagamento”*. Estabelece ainda que os apoios previstos no projeto de regulamento em análise são aplicáveis *“a partir de 1 de junho de 2023 e para os anos subsequentes”*.
16. O artigo 4.º do projeto de regulamento estabelece que são elegíveis para usufruto dos *“«Apoios à redução tarifária na CIMAC ao abrigo do programa PART» os passageiros que residam no território da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, que adquiram títulos de transporte tipo passe mensal para os serviços de transporte público rodoviário (TPAC) e ferroviário de passageiros da competência da Autoridade de Transportes CIMAC”*. São também elegíveis para usufruto destes apoios *“os passageiros que, residindo nos territórios da CIMAA, CIMBAL ou CIMAL, adquiram títulos de transporte tipo passe válidos nos serviços de transporte público rodoviário de passageiros da competência da Autoridade de Transportes CIMAC.”*
17. O artigo 4.º estabelece ainda que *“exclui-se do âmbito do presente regulamento: (i) os passes sobre os quais incidam descontos tarifários determinados pelo Estado (designadamente os passes 4_18@escola.tp, os passes sub23@escola.tp) ou outros em vigor; (ii) os passes estudante no âmbito do transporte escolar da responsabilidade dos respetivos municípios; (iii) os serviços de transporte público de passageiros cuja Autoridade de Transportes sejam os Municípios; (iv) todos os títulos de transporte que não se encontram identificados no quadro 1 do artigo 5.º.”*

18. Nos termos do artigo 5.º do projeto de regulamento, *“Para os utilizadores dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros, os apoios à redução tarifária ao abrigo do programa PART consubstanciam-se numa participação sobre o preço de venda ao público dos títulos de transporte tipo “passe normal”, cuja Autoridade de Transportes seja a CIMAC ou cuja competência tenha sido delegada ou partilhada com esta Autoridade de Transportes.”*.
19. O artigo 5.º define ainda que *“Para os utilizadores do transporte público coletivo ferroviário de passageiros, os apoios à redução tarifária ao abrigo do programa PART consubstanciam-se numa participação sobre o preço de venda ao público do títulos de transporte tipo “assinatura mensal Flexipasse”, a atribuir apenas aos residentes nos concelhos do Alentejo Central e para as viagens com origem em Vendas Novas, Casa Branca, Évora e Alcáçovas e com destino final a Vendas Novas, Casa Branca, Évora, Alcáçovas, São João das Craveiras, Pegões, Fernando Pó, Pinhal Novo, Pregal, Sete Rios, Entrecampos, Lisboa-Oriente, Lisboa-Santa Apolónia, Vila Franca de Xira.”*.
20. Tendo em conta o quadro 1 do artigo 5.º, os descontos PART são de 60% nos títulos do transporte público coletivo rodoviário de passageiros e 40% no transporte público coletivo ferroviário de passageiros.
21. O artigo 7.º do projeto de regulamento define que a obtenção dos apoios à redução tarifária na CIMAC implica o registo prévio por parte dos utilizadores.
22. O artigo 8.º operacionaliza a medida excecional de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação, enquadrada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022, de 6 de setembro, e no n.º 2 do artigo 169.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, estabelecendo que a CIMAC subsidia os passageiros dos serviços de transporte público rodoviário e ferroviário, na aquisição dos títulos de transporte público coletivo de passageiros da competência da CIMAC.
23. Assim, o apoio no âmbito do artigo 8.º aplica-se aos passes sociais, passes 4_18, passes sub23 e passes dos antigos combatentes e o seu montante resulta da diferença entre o preço de venda ao público atualizado para 2023, com base na

taxa de atualização tarifária definida pela CIMAC (6,11%), e o preço de venda ao público de 2022.

24. O n.º 5 do artigo 8.º estabelece que *“A atribuição do apoio previsto no presente artigo pode ser suspensa a qualquer momento, notificando para o efeito os operadores de transporte público através de comunicação prévia e, mediante deliberação do Conselho Intermunicipal da CIMAC.”*.
25. De acordo com o artigo 9.º, constitui obrigação dos operadores a disponibilização dos títulos de transporte previstos no projeto de regulamento com os descontos previstos no mesmo. Constituem ainda obrigações dos operadores as seguintes:
 - *“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”*.
26. É também obrigação dos operadores a de fornecerem à CIMAC informação das vendas e informação contabilística que permita a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras.
27. Ainda de acordo com o artigo 9.º, os operadores devem remeter à CIMAC a seguinte lista de informação mensal:
 - Número do passe;
 - Município de origem e de destino do passe;
 - Tipologia de passe: normal (rodoviário), Flexipasse (ferroviário) e Flexipasse jovem (ferroviário);

- Número de títulos comercializados;
 - Preço de venda ao público do título e desconto aplicado.
28. O artigo 10.º estabelece que a obrigação de serviço público de disponibilização de títulos de transportes previstos no projeto de regulamento confere o direito ao pagamento pela CIMAC de compensações financeiras aos operadores abrangidos, calculadas nos termos do anexo 2 do projeto de regulamento.
29. De acordo com o anexo 2, *“O montante mensal de pagamento aos operadores por aplicação dos subsídios à mobilidade dos residentes é dado pela seguinte fórmula:*
- [confidencial]
30. De acordo com o artigo 12.º, o não cumprimento das obrigações de serviço público de natureza tarifária e de deveres de informação à CIMAC 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. É ainda referido neste artigo que também se aplicam as regras relativas ao cumprimento de obrigações constantes no contrato de serviço público do operador em causa, nos termos do RJSPTP ao incumprimento previsto no projeto de regulamento.
31. O artigo 13.º estabelece que as regras previstas no projeto de regulamento são aplicáveis, com as necessárias adaptações, nos casos dos serviços explorados ao abrigo de contratos de serviço público no quais se atribua a titularidade das receitas tarifárias à autoridade de transportes.
32. Segundo o artigo 14.º, incumbe aos operadores, por um lado, divulgar os títulos previstos no projeto de regulamento e as respetivas tarifas em vigor e condições de utilização, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios de *internet*, e, por outro lado, assegurar o tratamento e resposta célere de todas as reclamações recebidas relativamente aos tarifários, devendo dar delas conhecimento à CIMAC.
33. O artigo 15.º estabelece que a CIMAC supervisiona e fiscaliza a atividade dos operadores, sem prejuízo das atribuições da AMT, da Inspeção Geral de

Finanças e das demais entidades com atribuições e competências de fiscalização sobre as atividades do setor da mobilidade e dos transportes.

34. Segundo o artigo 17.º, o regulamento produzirá efeitos a partir do dia 1 de junho de 2023, com exceção do disposto relativamente aos descontos aplicáveis ao transporte público coletivo ferroviário de passageiros, que produzirá efeitos à data em que se encontrarem cumpridos os requisitos legais necessários para a aplicação da medida.

III – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

35. 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”*.
36. 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.
37. Ademais, importa também relevar que, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º e do artigo 10.º, o Estado pode delegar parte ou a totalidade das suas competências na área dos transportes noutras entidades, ou nas áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais ou municípios, através de contratos

interadministrativos e/ou por despacho do membro do Governo responsáveis pela área das finanças e dos transportes.

38. 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.
39. 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.
40. Assim, existe *compliance* legal quanto à criação do atual projeto de regulamento intermunicipal que estabelece regras gerais², tendo em conta também o prévio acordo entre municípios e a CIMAC, nos termos dos respetivos contratos interadministrativos.

Compensações

41. 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

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

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

42. As obrigações de serviço público de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais 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.
43. 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).
44. Assim, o regulamento que estabelece as regras gerais para a implementação do PART 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 na CIMAC, assim como as regras relativas à atribuição da respetiva

compensação financeira aos operadores de serviço público de transporte de passageiros.

45. Este regulamento, para além da obrigação de serviço público de disponibilização dos títulos com desconto, estabelece ainda obrigações para os operadores, entre outras: (i) o cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de utilização e disponibilização dos títulos de transporte; (ii) a definição de regras de transmissão de informação necessária ao cálculo das respetivas compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável; (iii) a divulgação ao público de informação clara, objetiva e transparente sobre os tarifários válidos.
46. 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).
47. Nos termos do artigo 4.º do Regulamento AMT, na sua redação atual, a fixação das tarifas do serviço público de transporte de passageiros deve observar os seguintes princípios: (i) orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); (ii) garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, (iii) eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos; (iv) igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando tendencialmente a eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros; (v) intermodalidade e integração

tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes; e (vi) transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros.

48. Nos termos do artigo 5.º do mesmo Regulamento AMT, a fixação de novas tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, o qual deve incluir, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante, os seguintes aspetos: (i) cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas; (ii) ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço público de transporte de passageiros adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores; (iii) articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes; (iv) limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável, tendo em conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado.
49. Por outro lado, o artigo 6.º do Regulamento AMT, na sua redação atual, estabelece que os custos de operação devem ser desagregados, por linha e/ou contrato de serviço público ou, no caso de exploração direta do serviço pela autoridade de transportes, por referência a esse serviço, de acordo com uma estrutura de custos que, salvo situações especiais devidamente justificadas, deve incluir: (i) gastos com pessoal, por categoria de funções (motoristas,

peçoal de manutenção e oficinas, operadores de revisão e venda de bilhetes e outros); (ii) gastos com combustíveis, por tipo de combustível; (iii) gastos com a manutenção e a reparação do material circulante, por tipo de veículo e função da tecnologia, utilizado na exploração do serviço público de transporte de passageiros; (iv) gastos com depreciações e amortizações dos ativos tangíveis diretamente afetos à exploração do serviço; (v) gastos com o sistema de bilhética, identificando todos os que respeitem a suportes de títulos de transporte; e (vi) outros gastos necessários à execução do contrato.

50. A AMT considera relevante atentar-se aos conceitos decorrentes da legislação e jurisprudências nacional e europeia:

- Obrigação de serviço público: a imposição definida ou determinada, (in)diretamente, a entidades públicas ou privadas, com vista a assegurar determinado serviço público de transportes ou gestão de infraestrutura de transportes, que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas, quaisquer que sejam a modalidade ou designação utilizadas;
- Compensação por obrigação de serviço público ou prestação de serviços de interesse económico geral: qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período. Estas compensações podem assumir a forma de:
 - i. Indemnização compensatória: qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos de exploração resultantes da prestação de serviços de transporte ou gestão de infraestruturas de transporte considerados de interesse geral, de acordo com obrigações contratuais específicas, no âmbito de contrato de serviço público específico, seja de concessão, seja de prestação de serviços.

- ii. Compensação tarifária: qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros no âmbito de contrato de serviço público, prestação de serviço de interesse económico geral ou de regras gerais de âmbito tarifário. Veja-se o caso dos diplomas que criaram os passes 4_18 e sub23.
51. Ora, na generalidade, as compensações tarifárias são calculadas com base em regras de âmbito geral, que se aplicam da mesma forma a todas as entidades públicas e a todos os operadores que disponibilizam os títulos e tarifas de transporte que são compensados por essa via, designadamente quando estão em causa bonificações tarifárias.
52. 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.
53. 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
54. 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.”.

55. 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”.*
56. 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”.*
57. 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 Ecosistema 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.
58. 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 afectado de maneira que contrarie os interesses da União.”. Por outro lado, o artigo 93.º do mesmo Tratado determina que “São compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público.”.

59. A Comissão Europeia, na sua comunicação³ 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 rodoviário⁴ de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”.*
60. A Comissão Europeia acrescenta ainda que *“A presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark.”^{5 6}.*

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

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

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

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

61. Da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark resulta, assim, que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de obrigações de serviço público, que compensem os custos ocasionados pelo cumprimento dessas mesmas obrigações e que cumpram os quatro critérios acima listados, não configuram um auxílio estatal.
62. Importa também recordar que a AMT emitiu o Parecer n.º 14/AMT/2020, de 13 de fevereiro, no sentido favorável, quanto ao contrato de exploração do serviço público de transporte de passageiros (que foi precedido de procedimento concursal), procedimento esse que se encontra fundamentado a nível económico e financeiro, no sentido da sustentabilidade daquele serviço, para o qual contribui a receita tarifária e os pagamentos públicos por parte da CIMAC. Nesse sentido, as tarifas inerentes aos serviços de transporte encontram-se fundamentadas.
63. A AMT emitiu ainda os pareceres n.º 26/AMT/2022, de 10 de março, e n.º 09/AMT/2023, de 3 de fevereiro, que dizem respeito a aditamentos ao contrato de serviço público, assim como à implementação de contrato para aplicação do PART nos serviços público de transporte rodoviário de passageiros no Alentejo Central. Importa ainda referir, a este propósito, que, de acordo com a CIMAC, *“Para a aplicação do PART em 2022 no âmbito da concessão (...) foi celebrado um contrato autónomo que viria também a ser visado pelo Tribunal de Contas em 8 de agosto de 2022”*.
64. Assim, e conforme resposta da CIMAC ao pedido de esclarecimentos da AMT, *“até ao momento esta metodologia tem sido aplicada e concretizada em contratos anuais, sendo que, com a aprovação do Regulamento, não será alterada qualquer operacionalização da relação “CIMAC – Operadores – Utilizadores” mas apenas a alteração do mecanismo legal (vd Contratos que originaram os Pareceres Prévios Vinculativos anteriores).”*

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

65. Assim sendo, a CIMAC deve garantir a total coerência da aplicação do instrumento contratual e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade deste contrato e de outros que possam vir a ser abrangidos por estes descontos.
66. E a aplicação de ambos os instrumentos deve ser efetuada no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros mas que, naturalmente, impactam nas receitas dos operadores⁷.
67. No caso concreto, 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, considerando os efeitos das incidências negativas e positivas da prossecução de tais obrigações, por operadores habilitados a prestar serviço público de acordo com os procedimentos administrativos, contratuais e legais em vigor. Esta atribuição de compensações deve estar sujeita à avaliação das estimativas efetuadas, dos critérios objetivos de cálculo, para aferir da sua exequibilidade, certeza, fiabilidade e coerência do modelo e em ordem a garantir promoção do bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável⁸, que é o foco central de atuação desta entidade reguladora.

⁷ De acordo com o artigo 5.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP estabelece variáveis/princípios gerais que podem ser tidos em conta 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 de atos administrativos, regulamentares e contratuais subsequentes, com adequada fundamentação e objetividade, afigurando-se que ainda assim é bastante positiva, por estabelecer uma ligação com princípios gerais subjacentes à gestão do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, designadamente, o serviço público de transporte de passageiros, constante do RJSPTP e do Regulamento. 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; e assegurar às empresas, públicas ou privadas, de serviços de transporte um regime de ampla e sã concorrência, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão, justa rentabilidade dos investimentos efetuados, justa igualdade de tratamento, equiparando, quanto possível, as suas condições concorrenciais de base, sem prejuízo das suas diferenças estruturais e das exigências do interesse público.

⁸ Mobilidade mais inclusiva (que inclui elevados padrões de segurança individual e coletiva, contribuindo para reduzir a sinistralidade e respetivas consequências, bem como a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade inclusiva a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida e cidadão mais vulneráveis), mais eficiente (incorporando as exigências de competitividade e de combate ao desperdício, tudo integrado numa perspetiva de *benchmarking* nas diferentes dinâmicas de globalização) e mais sustentável (agregando as exigências ambientais, económicas,

68. 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 negócio⁹, 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 defendido¹⁰.
69. Tal também releva para o apuramento de todas os pagamentos efetuados por diversas entidades públicas (incluindo os passes 4_18 e sub23, transportes escolares e outros), de forma a garantir a não existência de sobrecompensações, o que releva, não apenas em 2023 para efeitos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, mas para qualquer período de aplicação, para efeitos do Regulamento 1370/2007.
70. Também neste sentido releva a efetiva prossecução de ações de fiscalização, monitorização e auditoria a serem desenvolvidas pela CIMAC 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.

financeiras e sociais, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e da resposta da UE à referida Agenda 2030, nomeadamente através das Conclusões do Conselho de 20 de junho de 2017).

⁹ Decorre do Regulamento 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 das fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa.

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

71. Em relação à retroatividade da medida, a AMT questionou a CIMAC sobre como esta se implementaria, ao que a CIMAC respondeu *“Conforme é do conhecimento de V. Exas, a CIMAC tem vindo a implementar o PART por via de outros mecanismos legais elaborados anualmente (“Contratos”), sendo que os utilizadores, para beneficiar desta medida, sempre estiveram sujeitos a este registo (...) com a implementação do Regulamento apenas será necessário o respetivo registo para novos utilizadores ou caso existam alterações (alteração de morada, Origem/Destino, etc.) para os utilizadores anteriormente inscritos”*.
72. De qualquer forma, considera-se que deverá ser bem clarificado, em informação pública, que alguns títulos de tipo passe não estarão abrangidos pela medida. A comunicação deste facto ao passageiro deve visar evitar situações de falta de informação sobre os mesmos.
73. A propósito de exclusão, do âmbito da medida, dos passes 4_18 e sub23, a AMT questionou a CIMAC sobre se um beneficiário de um desses passes poderia deixar de o ser e optar por comprar um passe abrangido pela medida, considerando que o desconto atribuído a este último é mais elevado, ao que a CIMAC respondeu que não haveria impedimento em isso acontecer, o que vai permitir a todos os passageiros de beneficiarem dos descontos mais elevados, se assim o desejarem.
74. De qualquer modo, é de referir que a medida proposta pode contribuir para a promoção da igualdade de tratamento e de oportunidades para passageiros, objetivos de política tarifária social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, e de mobilidade, intermodalidade e integração tarifária e maior acesso à rede de transportes, podendo alterar os padrões de mobilidade da população, e combatendo as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.
75. 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.

76. 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.
77. No caso concreto, podem estar em causa categorias especiais de dados ou de dados sensíveis, pelo que poder-se-á justificar a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), entidade que assume como atribuição controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei n.º 58/2019, de 8 de junho¹¹. Poderá nomeadamente ser o caso do município de origem e destino. A esse propósito, foi questionado pela AMT se essa informação era mesmo necessária. A CIMAC respondeu que *“os passes são comercializados de acordo com a respetiva origem e destino. (...) no limite, o passe poderia ser alterado sem que o utilizador desse conhecimento à CIMAC o que iria provocar uma alteração entre os custos previstos e os faturados pelo Operador. Ora tendo em conta que a alteração deverá ser reportada pelo utilizador ao Município/CIMAC, será, deste modo, possível validar cabalmente a faturação do Operador”*. De uma forma geral, a AMT preconiza que não seja solicitada informação que não seja essencial, tanto mais se a mesma configurar dados pessoais.
78. Mas também importa sublinhar a necessidade de uma adequada informação ao passageiro, incluindo no âmbito das competências da AMT, que incluem a promoção e defesa dos interesses dos consumidores e o tratamento de

¹¹ Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

reclamações (via física e eletrónica), nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual.

79. Desde logo, porque existe informação variada sobre preços de venda ao público com várias percentagens de desconto, o que pode gerar dificuldades de perceção por parte dos passageiros. Assim, importa promover a adequada divulgação das novas tarifas e da articulação entre estas e as tarifas dos títulos que se mantêm.
80. Por outro lado, tal como referido no relatório de ação de diagnóstico quanto à divulgação de condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte público de passageiros, elaborado pela AMT¹², com a aquisição de um título de transporte é celebrado, por adesão, um contrato de transporte, ou seja, um contrato a título oneroso ou gratuito, com um operador de serviço público de transporte de passageiros, em que este se obriga a prestar ao passageiro, mediante título de transporte válido ou outro meio de prova, o serviço de transporte desde o local de origem até ao local de destino. São ainda estabelecidas as condições gerais de transporte, ou seja, as condições definidas pelo operador que, com a celebração do contrato de transporte, se tornam parte integrante do mesmo.
81. Por essa razão, deve ser garantida a elaboração do contrato de transporte e de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e de adesão, incluindo, sobretudo, todos os aspetos relevantes em matéria tarifária, preferencialmente e sempre que possível, num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei.
82. Recorde-se que o sistema tarifário não se resume apenas às tarifas cobradas ao passageiro mas sim, nos termos do guião de suporte ao período transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho¹³, ao conjunto de regras 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

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

¹³ https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf.

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.

83. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing¹⁴.
84. A exigência reforçada de deveres de informação afigura-se relevante, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores de serviço público, permitindo uma mais eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros¹⁵.
85. Efetivamente as autoridades de transportes estão vinculadas, nos termos do n.º 8 do artigo 22.º do RJSPTP, à salvaguarda de informação que constitua segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica, no que se refere à sua divulgação pública, não obstante tal ao reporte

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

¹⁵ Por outro lado, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço. Também o RJSPTP, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto aos direitos dos passageiros e à 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 o mesmo 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.º 14/2009, de 14 de janeiro, e n.º 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.

da informação. Também estão vinculadas, no que se refere ao tratamento de informação, ao disposto na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, na Diretiva (UE) 2016/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais, e no já referido Regulamento Geral de Proteção de Dados.

86. Contudo, é de referir que, nos termos daquela diretiva, a proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais não deverá afetar a aplicação de regras que permitam às autoridades públicas recolher informações para o desempenho das suas funções, ou de regras que permitam ou exijam a divulgação subsequente de informações pertinentes ao público por parte dessas autoridades públicas.
87. Decorre igualmente das orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento 1370/2007 que, de forma garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder aos dados essenciais e adequados, os quais devem ser disponibilizados pelos seus detentores.
88. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente a uma autoridade pública, sem justificação objetiva, pode consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados¹⁶.
89. Finalmente, é relevante, para que a AMT possa cumprir com as suas obrigações e avaliar o processo em toda a sua integralidade, que seja transmitida a informação objetiva e quantificável relativa às estimativas efetuadas, às variáveis de base que servem ao cálculo dos resultados ou estimativas finais (globais e

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

por operador), sendo tal relevante para aferir da exequibilidade, certeza, fiabilidade e coerência do modelo.

90. A CIMAC 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.
91. Nesse sentido, deve ser assegurada a conformidade dos montantes pagos ao abrigo do projeto de regulamento e ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor, sem prejuízo dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 abril, na sua redação atual, e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.
92. Como anteriormente referido, a 5 de julho de 2023, a AMT solicitou esclarecimentos adicionais, que foram prestados a 7 de julho.
93. Uma boa parte dos esclarecimentos prendeu-se com partes do texto, que a CIMAC disse que iriam rever na versão final do regulamento (erros numa data constante do anexo, uniformização das siglas nos anexos).
94. A AMT pretendeu ainda garantir que a referência, no n.º 1 do artigo 12.º, à “*suspensão de quaisquer pagamentos*” se limitava aos pagamentos efetuados ao abrigo do regulamento em causa, e não de outros mecanismos contratuais, o que a CIMAC confirmou.
95. A AMT solicitou ainda informação sobre quais são os “*requisitos legais necessários para a aplicação da medida*”, referidos no n.º 2 do artigo 17.º, no que ao transporte público ferroviário diz respeito, ao que a CIMAC respondeu que é a assinatura de contrato interadministrativo de delegação de competências do Estado na CIMAC.
96. Face ao exposto, considera-se que os esclarecimentos prestados são suficientes, afigurando-se que deverão ser efetuados os ajustes mencionados ao projeto de regulamento.

IV- DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

97. Sem prejuízo de o projeto de regulamento estar neste momento em consulta pública, podendo ser alterado com base nos contributos que venham a ser aportados, afigura-se que o mesmo está em linha com o enquadramento legal citado e com outros instrumentos regulamentares já emitidos por outras autoridades de transportes. Assim, o parecer da AMT é favorável.
98. Sem prejuízo dessa consulta, recomenda-se:
- Clarificar, no projeto de regulamento e em informação ao público, os termos e condições de utilização dos títulos, tarifas e suportes (validade, prazos de renovação, etc);
 - Acautelar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais;
 - Fornecer, periodicamente, à AMT, informação objetiva e quantificável do resultado das estimativas efetuadas, das variáveis de base que servem ao cálculo dos resultados ou estimativas finais (globais e por operador), sendo tal relevante para aferir da exequibilidade, certeza, fiabilidade e coerência do modelo;
 - Garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes descontos tarifários, sem prejuízo dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 abril, na sua redação atual, e do Regulamento AMT;
 - Assegurar que a aplicação dos instrumentos contratuais e regulamentares titulados pela CIMAC é efetuada no estrito cumprimento do Regulamento 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 operador;
 - Garantir que são efetuadas ações de fiscalização, monitorização e auditoria desenvolvidas pela CIMAC ou por outras entidades com competência para a

fiscalização do cumprimento de obrigações de serviço público ou em resultado de reclamação apresentada;

- Garantir o cumprimento dos competentes requisitos legais e administrativos de autorização e validação de despesa pública e de garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do Código dos Contratos Públicos e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Lisboa, 13 de julho de 2023.

A residente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino