

PARECER N.º 69/AMT/2021

[versão não confidencial]

I - ENQUADRAMENTO

1. O Presidente do Conselho de Administração da Transportes Metropolitanos de Lisboa (TML)¹ remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), pelo ofício n.º TML.S.2021.245 de 19 de maio, nos termos do n.º 5 do artigo 18.º do “Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a implementação do Sistema Tarifário Metropolitano da AML”, aprovado pelo Regulamento n.º 278-A/2019, de 27 de março, pedido de validação dos montantes finais apurados de compensações financeiras e partilha de benefícios devidos aos operadores para 2019, pela disponibilização dos Passes Navegante na Área Metropolitana de Lisboa (AML).
2. A AMT tem como atribuições, entre outras, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio:
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável;
 - Promover a progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
 - Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrarem 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

¹ Tendo em conta competências delegadas e subdelegadas na TML – Transportes Metropolitanos de Lisboa, através de contrato interadministrativo celebrado entre a AML e TML.

contratualização de serviços de transporte público de passageiros, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicável;

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;
 - Participar na definição, implementação e avaliação das linhas estratégicas e da política nacional em todas as áreas relativas à regulação;
 - Colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições.
3. Nos termos do artigo 34.º do mesmo diploma, a AMT possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatórios, tais como:
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados; Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
 - Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição Assim, o presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

II – DO PEDIDO DE VALIDAÇÃO

5. Refere a TML a título de enquadramento que:

- O Regulamento n.º 278-A/2019 de 19 de março² (Regulamento), nos artigos 17.º e 18.º, em complemento com o anexo V “Compensações financeiras pela obrigação de disponibilização dos passes e partilha de benefícios”, define o mecanismo de compensação financeira aos operadores pelo cumprimento das obrigações de serviço público de disponibilização do Passe Navegante, bem com as suas regras de cálculo e pagamento;
 - De acordo com o artigo 12.º do Regulamento, a AML é a entidade competente para a implementação, gestão, supervisão e fiscalização do sistema tarifário metropolitano, bem como para definir, calcular e liquidar as compensações financeiras aos operadores, procedendo à transferência de pagamentos aos operadores de transporte público para os compensar pelo cumprimento das obrigações tarifárias inerentes ao novo sistema tarifário;
 - A alínea d) do ponto 29 da secção B do anexo V do Regulamento prevê, relativamente ao mês de dezembro de 2019, que o montante a transferir sofra uma retenção, que será considerada no cálculo final das compensações a pagar, calculadas com base nos dados definitivos de 2018 e 2019, o que se estimava que pudesse ocorrer em fevereiro de 2020, mas dependente da entrega atempada de dados de vendas e validações pelos operadores, conforme definido no anexo III deste Regulamento, via sistema de bilhética da AML, que era gerido à data pela OTLIS – Operadores de Transportes da Região de Lisboa, ACE³.
6. No que se refere à metodologia utilizada para proceder ao acerto final de contas e apresentar o consequente apuramento final das compensações financeiras e partilha de benefícios relativas ao ano de 2019, devidos aos 17 operadores em causa, a que se referem o artigo 17.º do Regulamento e o ponto 26 da secção B do respetivo anexo V, refere a TML que foi efetuado:
- [confidencial]
7. Para o apuramento de receitas e de validações, foram recebidos e validados os dados fornecidos pela OTLIS, de acordo com a metodologia descrita do relatório que incluiu,

² Publicado em Diário da República, 2^a série, n.º 61, de 27 de março, alterado pelo Regulamento n.º 717/2019, de 31 de julho de 2019, pelo Regulamento n.º 131/2020, de 20 de dezembro, e pelo Regulamento n.º 320/2020, publicado em Diário da República, 2^a série, n.º 65, de 1 de abril.

³ Integrada na AML pelo Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, que estabelece o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

entre outros, o cruzamento da lista de títulos e da base de dados de vendas, possibilitando a determinação da receita mensal por título e por operador.

8. No que se refere às compensações financeiras atribuídas pela disponibilização de tarifas reduzidas dos passes 4_18, sub23 e social +, e pela disponibilização dos passes intermodais ao abrigo da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, foi considerada a informação comunicada pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), entidade responsável pelos apuramentos das compensações, para os anos de 2018 e 2019, para cada um dos operadores, e a apurada pela AML, de acordo com a metodologia constante do Despacho n.º 14216/2011, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 202, de 20 de outubro.
9. A informação utilizada, referente ao ano de 2018 e ao primeiro trimestre de 2019, foi a apurada pela AML ao abrigo do Despacho n.º 8946-A/2015, de 11 de agosto, alterado pelo Despacho n.º 15146-A/2016, de 15 de dezembro, no âmbito da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho⁴, e comunicada aos operadores envolvidos.
10. Quanto ao cálculo das compensações, correspondentes ao défice decorrente das alterações induzidas pelo novo sistema tarifário, o mesmo assenta num conjunto de pressupostos definidos, segundo a TML, na secção A do anexo V do Regulamento e que assim foram resumidos:

[confidencial]
11. Para efeitos de aplicação do Regulamento e subsequentes alterações, a TML referiu que foi necessário fixar dois patamares, correspondentes a dois níveis de receita: [confidencial] O défice máximo assegurado pela AML “*consiste no valor máximo de compensação que a AML estima ser necessário para suprir a redução de receita tarifária gerada pela imposição das novas tarifas e considerando os mesmos utilizadores do sistema.*”
12. [confidencial]
13. Assim, “*o défice máximo assumido pela AML tem o valor de [confidencial] € e substitui o valor previsto no ponto 13 da secção B do anexo V da última versão do Regulamento.*”
14. O Anexo V do Regulamento⁵ prevê que, uma vez que o sistema de transportes da área metropolitana atinja excedente de receita relativamente a 2018 e se entre na fase de

⁴ Portaria que regulava o sistema de passes intermodais e as condições de disponibilização destes títulos de transporte na AML, bem como as regras relativas à respetiva compensação financeira dos operadores de transporte, coletivo regular de passageiros da AML por parte do Estado, e que, entretanto, foi revogada, passando a vigorar o Regulamento AML.

⁵ Na sua versão alterada pelos Regulamentos n.ºs 131/2020, de 20 de dezembro, , e 320/2020 de 11 de fevereiro.

Upside 2, a distribuição de receitas comece a ter em conta as validações ocorridas nos diferentes operadores, pelo que o artigo 13.º (Obrigações dos operadores), bem como o anexo III do mesmo Regulamento obrigam os operadores ao envio de todos os registos de validações de todos os títulos, via sistema de bilhética da área metropolitana, que era gerido à data pela OTLIS e de acordo com a estrutura do mesmo, de forma não manipulável e auditável, para o ano de referência de 2018 e para o ano de implementação do novo sistema (2019).

15. Mais refere a TML que “*no Anexo V, em particular a Secção B, do Regulamento definem-se os critérios para o cálculo [das] compensações e partilha de benefícios. (...) O apuramento de compensações e a partilha de benefícios comporta as fases a seguir descritas, durante as quais os pagamentos aos operadores devem suprir a diferença entre a receita que já tenham do seu lado e aquela que devam atingir em cada fase*. São elas:

[confidencial]

16. Em conclusão, refere a TML que conforme previsto no Regulamento, a AML procedeu a pagamentos por conta das compensações financeiras aos operadores, assentes em estimativas realizadas com base na informação provisória remetida pelos operadores, de acordo com as obrigações do dever de informação referidas nos anexos III e V do Regulamento.

17. Assim:

- “*O montante final de compensação financeira e partilha de benefícios a atribuir aos operadores de transporte público para o ano de 2019 pela disponibilização dos passes Navegante no âmbito da aplicação do Regulamento n.º 278-A/2019 na sua redação atual, é de* [confidencial]
- *). De notar que o valor apurado é inferior ao valor estimado em 2019, devido ao aumento significativo de procura que ajudou a mitigar os efeitos da redução tarifária, bem como à entrada em vigor do Passe Família apenas em agosto de 2019.*”
- “*O valor final de pagamentos a efetuar é de* [confidencial]

III – ANÁLISE

18. O relatório enviado pela AML corporiza os cálculos efetuados por aquela entidade para definir os montantes das compensações financeiras pela obrigação de disponibilização dos passes e partilha de benefícios, de acordo com a metodologia estabelecida no anexo V do Regulamento, na sua redação atual.
19. A metodologia utilizada para o cálculo dos montantes referidos no ponto anterior exige uma profusão de dados, incluindo os dados completos de vendas e validações de todos os operadores, a ser remetido pela OTLIS, que o fez no dia 30 de dezembro de 2020, o que justifica que apenas em 2021 seja possível efetuar o referido cálculo para o ano de 2019.
20. Os operadores de serviço público de transporte de passageiros abrangidos pelo Regulamento, e para os quais foi efetuado o cálculo das compensações financeiras e partilha de benefícios são os seguintes:

[confidencial]
21. Importa referir que os pressupostos nos quais assenta a metodologia de cálculo das compensações financeiras e partilha de benefícios apresenta no relatório em análise (secção 2.1.2.) estão em linha com os pressupostos que constam do ponto A do anexo V do Regulamento, na versão que lhe foi dada pelos Regulamentos n.ºs 131/2020, de 20 de dezembro, e 320/2020, de 17 de fevereiro.
22. A metodologia de cálculo das compensações financeiras e partilha de benefícios para o ano de 2019 exige a implementação dos passos apresentados no ponto 6 do presente parecer. Estes passos consistem na aplicação do ponto B do anexo V ao Regulamento, na sua redação atual.
23. De acordo com a metodologia proposta no anexo V do Regulamento, na sua redação atual, o défice máximo a assumir pela AML seria de cerca de [confidencial] €. No entanto, com a efetiva aplicação da metodologia ao ano de 2019, verificou-se que esse défice máximo atingiu o valor de cerca de [confidencial] €. A diferença ficou a dever-se a:
 - i. um montante mais reduzido, face às estimativas, das compensações devidas pela AML relativas ao défice gerado nas receitas tarifárias de passes, entre abril e dezembro de 2019, em resultado do cumprimento das obrigações de serviço público associadas à disponibilização dos novos passes metropolitanos (“défice passes”). Com efeito, a estimativa deste montante, para 2019, era de [confidencial] euros, mas os dados reais permitiram concluir que esse montante foi de [confidencial]

- ii. um montante ligeiramente mais reduzido, face às estimativas, das compensações devidas pela AML relativas ao défice gerado nas receitas tarifárias de títulos ocasionais, entre abril e dezembro de 2019, em resultado do cumprimento das obrigações de serviço público associadas à disponibilização dos novos passes metropolitanos ("défice ocasionais"). A estimativa deste montante, para 2019, era de [confidencial] euros, mas os dados reais permitiram concluir que esse montante foi de [confidencial]
24. Segundo o relatório da AML, em 2019, o sistema gerou excedentes, o que permitiu que houvesse lugar à partilha de benefícios do novo sistema com a AML. A diferença entre o valor de referência e o total de receitas de todos os passes, incluindo compensações tarifárias relativas aos passes 4_18, sub23 e social +, acrescido do valor máximo do défice (diferença positiva – fase de *Upside 1*), é partilhada entre os operadores, que ficam com [confidencial] % desse montante, e a AML, que fica com os restantes [confidencial] %.
25. Tal como referido no ponto 15 do presente parecer, em 2019, o valor a distribuir no *Upside 1* foi de [confidencial] €, dos quais [confidencial] € foram para os operadores.
26. Quando o sistema gera excedente de receita face ao ano e 2018, entra-se na fase de *Upside 2*, e a partilha de benefícios do montante associado a esta fase é [confidencial]
27. As Tabelas 10 a 12 traduzem a aplicação da metodologia descrita no anexo V do Regulamento. Por fim, a Tabela 14 apresenta, na linha “Pagamentos PART a efetuar” os montantes finais a pagamento ou a serem devolvidos, por operador. [confidencial]
28. Num último ponto, importa assinalar a qualidade das estimativas da AML, tal como constam do anexo V ao Regulamento, na sua redação atual, a qual é confirmada pela proximidade que as mesmas assumem face aos dados reais de 2019.
29. De recordar que a AMT, através do Parecer n.º 10/2019, de 12 de março, que aqui se dá por integralmente reproduzido, já havia apreciado, de forma preliminar, a proposta de “*Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a implementação do sistema tarifário metropolitano*”.
30. Consta do preâmbulo do Regulamento da AML, e bem, que decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que uma obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que, caso considerasse o seu próprio interesse

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

31. Tais obrigações de serviço público e de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais que definam claramente as obrigações de serviço público a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como, antecipadamente e de modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação de serviços e as modalidades de repartição das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos.
32. As autoridades de transportes devem compensar os operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público, de acordo com as regras previstas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, bem como pelo artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado em anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, em que:
 - A compensação a atribuir não pode, de modo a evitar a respetiva sobrecompensação, exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias (cf. artigos 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e 24.º do RJSPTP);
 - O método de compensação adotado deve incentivar a manutenção e desenvolvimento de uma gestão eficiente e eficaz por parte do operador, que possa ser apreciada objetivamente, bem como incentivar uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007);
 - Os benefícios que resultem do novo sistema tarifário metropolitano devem, nos termos permitidos pelo artigo 30.º do RJSPTP, ser partilhados entre a AML e os operadores;
 - A implementação do novo sistema tarifário metropolitano implica uma alteração significativa em face do tarifário praticado pelos operadores aquando da sua entrada em vigor, em virtude, desde logo, da tipologia dos novos títulos, da abrangência territorial e do respetivo preço;

- Neste contexto, o novo sistema tarifário metropolitano introduz uma variação não marginal dos preços de venda ao público, que não permite aplicar os valores de elasticidade de referência relativamente ao nível e distribuição da procura nos transportes coletivos, bem como ao nível de receitas, designadamente quanto à sua repartição entre operadores e entre os novos passes metropolitanos e os títulos próprios dos operadores.
33. Assim, e tal como referido no parecer inicial da AMT, as regras constantes daquele Regulamento da AML são 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, e estabelecem as condições de disponibilização dos passes de âmbito municipal e metropolitano na AML, nomeadamente, as regras relativas à atribuição da respetiva compensação financeira, de natureza tarifária, aos operadores de serviço público de transporte de passageiros regular da área metropolitana, bem como a participação da OTLIS no novo sistema tarifário metropolitano, conferindo o direito ao pagamento de compensações financeiras aos operadores que atuem no âmbito de autorização, concessão e/ou contratualização, em razão do interesse público que fundamenta a prestação dos respetivos serviços de transporte.
34. Naquele parecer foi também referido que a AMT tem considerado relevante atentar-se aos conceitos decorrentes da legislação e jurisprudência 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 tarifário⁶.
35. Segundo as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação do Regulamento (CE) n.º 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.”.
36. No parecer da AMT acima mencionado foi referido que se afigurava possível e admissível a atribuição de compensações tarifárias, por intermédio de regras gerais de definição de obrigações de serviço público objetivas, claras e transparentes, sem que tal implicasse sobrecompensação.
37. De qualquer modo, na ocasião foi referido que:
- Da documentação enviada não constava informação objetiva e quantificável do resultado das estimativas efetuadas, nem dos critérios objetivos de cálculo mencionados, sendo tal relevante para aferir da exequibilidade, certeza, fiabilidade e coerência da integralidade do modelo, incluindo os estudos de

⁶ Veja-se o caso da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, que impôs os passes intermodais na região de Lisboa, a Portaria que criou o passe social + ou os decretos-lei que criaram os passes 4_18 e sub23.

fundamentação⁷, quanto a critérios de maior objetividade e transparência no sistema, entre operadores e autoridades e, reflexamente, com os passageiros e em ordem a garantir a promoção do bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável⁸, que é o foco central de atuação desta entidade reguladora;

- Também foi referido não resultar claro da redação se estaríamos perante pressupostos para elaboração do modelo de referência inicial, sem prejuízo de periódica atualização, designadamente em função dos dados reais e atualizados recolhidos a partir do sistema de bilhética ou se o modelo de base teria por objetivo assegurar, sem limite temporal, as receitas dos operadores obtidas em ano anterior, independentemente das condições de base (alteração da procura, da oferta, dos padrões de mobilidade, vendas etc), o que, por hipótese, não se consideraria admissível;
- A documentação enviada não continha dados dos impactos objetivos nas compensações a atribuir a cada um dos operadores nem das adaptações que seria necessário efetuar para proceder à aplicação das regras gerais estabelecidas no Regulamento a operadores com contratos de serviço público,

⁷ O artigo 5.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, estabelece variáveis/princípios gerais que podem ser tidos em conta em conta na criação de títulos de transporte e fixação das respetivas tarifas designadamente: "a) Igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros; b) Transparéncia e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes; c) Eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas; d) Viabilidade económica, financeira, ambiental e social das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente; e) 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; f) Objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade; g) 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 de posterior e adequada fundamentação e objetivação, afigurando-se que ainda assim é bastante positiva, por estabelecer uma ligação com princípios gerais subjacentes à gestão do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, designadamente, o serviço público de transporte de passageiros, constante do RJSPTP e do Regulamento (CE) 1370/2007. Aliás, a alínea c) do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres estabelece que "os preços a cobrar dos utentes deverão ter em conta os custos de produção da concessionária e a situação do mercado de transportes, sendo estabelecidos pela concessionária, com exceção daqueles que o Governo entenda dever fixar". O mesmo diploma refere que a "organização e funcionamento do sistema de transportes terrestres tem por objetivos fundamentais assegurar a máxima contribuição para o desenvolvimento económico e promover o maior bem-estar da população" e pugna por adequação permanente da oferta dos serviços de transporte às necessidades dos utentes, sob os aspetos quantitativos e qualitativos e progressiva redução dos custos sociais e económicos do transporte. Por outro lado, o prosseguimento dos objetivos enunciados deve obedecer aos diversos princípios básicos orientadores, tais como: assegurar aos utentes, em paridade de condições, igualdade de tratamento no acesso e fruição dos serviços de transporte; assegurar às empresas, públicas ou privadas, de serviços de transporte um regime de ampla e sã concorrência, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão, justa rentabilidade dos investimentos efetuados, justa igualdade de tratamento, equiparando, quanto possível, as suas condições concorrenenciais de base, sem prejuízo das suas diferenças estruturais e das exigências do interesse público.

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

sendo de evitar, na medida do legal e contratualmente possível, o acionamento dos mecanismos contratuais de reposição do equilíbrio financeiro dos mesmos.

38. Contudo, tendo em conta os dados de execução do Regulamento, e como se comprova pelo relatório apresentado:

- Foi aduzida informação objetiva e quantificável, bem como todas as metodologias de cálculo inerentes ao instrumento regulamentar, o que permite concluir pela exequibilidade, fiabilidade e coerência da integralidade do modelo;
- Foram tidos em conta os dados reais e atualizados recolhidos a partir do sistema de bilhética, os quais tiveram impacto nos valores finais;
- São identificadas, de forma objetiva, as compensações e benefícios a partilhar, não resultando a necessidade de acionamento de mecanismos contratuais de reposição do equilíbrio financeiro dos mesmos.

39. Através do ofício da AMT 1532-CA/2019, de 10 de abril, foi solicitada desagregação, por operador, do modelo global, incluindo as estimativas dos pressupostos – designadamente ponto 5 do anexo V - efetuadas quanto a cada um dos operadores (antes e depois da medida), no que se refere a todas as variáveis em causa, como sejam bonificações sociais, receita/défice e migração de títulos ocasionais. Mais foi solicitada a chave de repartição de receitas, bem como os impactos que se estimam na economia de todos os contratos de serviço público em vigor na AML.

40. De recordar que, conforme recomendado pela AMT, para qualquer obrigação de serviço público, e de forma a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do instrumento contratual (ou regulamentar) celebrado e respetivos pagamentos, deverá assegurar-se entre outras matérias:

- Definição objetiva e mensurável de OSP a cumprir pelo operador⁹;

⁹ Ver documento *Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes* “No que respeita a regras gerais (nomeadamente regras tarifárias), há que ter em conta o que nos ensina o Regulamento (CE) 1370/2007 e a Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o mesmo. Assim, há que olhar com mais atenção para o artigo 3.º do referido Regulamento, o qual versa sobre “regras gerais” - cfr. Artigo 3.º n.ºss 2 e 3. Estabelecimento de regras gerais no quadro e fora do quadro de contratos de serviço público. Âmbito das regras gerais. O considerando 17 do Regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços». Os Estados-Membros e/ou as autoridades competentes podem organizar o transporte público por meio de regras gerais, como leis, decretos ou medidas regulamentares. Todavia, sempre que essas regras gerais envolvam compensações ou direitos exclusivos, existe a obrigação adicional de celebrar um contrato de serviço público, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007. No entanto, esta obrigação não existe quando as regras gerais

- Garantia da elaboração de reportes periódicos de execução da obrigação de serviço público;
 - Realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantia que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007¹⁰ ¹¹.
41. Isto porque, de forma a permitir não só a adequada formação/fundamentação do esforço financeiro público associado ao cumprimento de obrigação de serviço público, mas ainda a adequada monitorização e fiscalização, cabe à autoridade de transportes obter e ao operador apresentar dados devidamente segmentados e demonstrados dentro de cada rubrica, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal justifica-se porque a competência para fundamentar o esforço financeiro público associado impende sobre a autoridade de transportes.
42. Quanto ao demais, remete-se para o documento da AMT “*Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes*”¹².
43. Nesse sentido, e apesar do Regulamento da AML estipular, no n.º 5 do artigo 18.º, que “*o último acerto anual dos montantes das compensações financeiras e da eventual partilha de benefícios fica sujeito à validação prévia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes*”, a AMT não emite parecer quanto a montantes concretos de compensações, porquanto tal configuraria, na prática, a definição de despesa por parte de uma entidade adjudicante, ou seja, a assunção de competência de uma autoridade de transportes pela AMT, o que não seria legalmente admissível.
44. 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

estabelecem tarifas máximas para o conjunto dos passageiros ou para determinadas categorias de passageiros, nos termos do artigo 3.º, n.º 2. Neste caso, não há obrigação de celebrar um contrato de serviço público e o mecanismo de compensação pode ser definido numa base não discriminatória, de aplicação geral.”

¹⁰ Também se recomenda estipular obrigação do operador colaborar no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as OSP e dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual. - Orientações para a elaboração de reportes públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf) e (<https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>).

¹¹ Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - (<https://dre.pt/application/file/a/122316244>) pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiro: (http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf)

¹² (https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

ao longo da sua 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/obrigação de serviço público que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007¹³.

45. Assim, a AMT não se pode substituir à entidade adjudicante na formação do preço ou dos valores a pagar a título de eventual compensação, nem se substituir à gestão das obrigações de serviço público na monitorização regular, cabendo-lhe intervir aquando da verificação da violação de normas legais ou contratuais (quando expressas), nos termos previstos no RJSPTP e no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. Neste contexto, de sublinhar que não depende da AMT, por via legal, o prosseguimento de qualquer procedimento administrativo de cabimentação, autorização e validação de despesa, da competência de autoridades de transportes ou outras entidades fiscalizadoras e de supervisão^{14 15}.
46. Por outro lado, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na redação atual, a AMT procede à avaliação de eventual sobrecompensação ao operador, pelo que, quanto aos montantes exatos devidos a título de compensações, tal depende, em primeira análise, da avaliação procedural de autoridade de transportes, através da comprovação de dados base, tendo em conta as condições de cumprimento das obrigações a cargo do operador.
47. No caso concreto, a Comissão Executiva Metropolitana, em 2021, aprovou os montantes de compensações devidas e partilha de benefícios, tendo submetido os mesmos a audiência dos interessados a 3 de maio de 2021, não resultando oposição dos operadores.
48. De referir ainda que a AML deu cumprimento às obrigações constantes do artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, e do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, tendo procedimento à publicação dos relatórios circunstanciados de obrigações de serviço

¹³ https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf.

¹⁴ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

¹⁵ Ddesignadamente nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas quando aplicável. Quanto ao parecer de 19 de julho de 2019 sobre a sujeição àquele regime da despesa associada ao sistema tarifário, a AMT não se pronuncia por não ser a entidade competente para o efeito.

público de 2016 a 2019, sublinhando-se o relevante conhecimento do sistema de transportes que é detido por esta autoridade de transportes.

49. Tal relatório deve ser atualizado sempre que necessário, sendo de recomendar que do mesmo, e no que se refere à aplicação de um instrumento tarifário como é o Regulamento, e quanto a obrigações de serviço público tarifário, resulte demonstrado o cumprimento do previsto nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 430/2019.
50. Segundo o artigo 4.º, 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, com as necessárias adaptações à obrigação de serviço público em causa:
 - *"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."*
51. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º, a fixação de tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do presente regulamento, e dos princípios gerais mencionados no

artigo 4.º, devendo proceder-se à demonstração dos seguintes elementos mínimos, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante:

- “Cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas;
- Racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária;
- Ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal;
- Ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores;
- Articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes;
- Ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva elasticidade;
- Ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira refletido na relação entre as tarifas propostas e os rendimentos médios e/ou os índices de poder de compra da área servida;
- Análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço, caso se trate de tarifas criadas durante a exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa;
- Adequação e harmonização do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte;
- Racionalidade subjacente à integração da tarifa com os preços dos serviços previstos no n.º 6 do presente artigo, quando legalmente admitida, e às tarifas do serviço público de transporte de passageiros integrado; e

- *Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável, tendo em conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado.”*
52. É certo que o modelo tarifário está em vigor e que da sua publicação não parecem resultar questões substanciais quanto à exigência e rigor da sua aplicação, eliminando algumas dúvidas suscitadas inicialmente pela AMT.
53. Contudo, considera-se relevante que da definição do modelo tarifário e dos dados da sua execução resultem respostas claras quanto àqueles princípios identificados, até porque tal será relevante para efeitos de:
- Comparação da execução do Regulamento da AML em 2019, ou seja, em contexto pré-Covid-19;
 - Em 2020 e 2021, já em plena pandemia e com a aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que alterou a forma de aplicação do PART, de forma a permitir o funcionamento do sistema de transportes públicos enquanto serviço público essencial e ainda;
 - Aquando da entrada em funcionamento dos serviços abrangidos pelos novos contratos de serviço público de âmbito regional, cujo procedimento foi conduzido pela AML.
54. Deverá, por isso, a AML ponderar a necessidade de atualização do “*Relatório n.º 25/AML/2019, Estudo de Fundamentação da Implementação do novo sistema tarifário na Área Metropolitana de Lisboa*”, remetido à AMT a 26 de novembro de 2019, para ter em conta tais princípios ou, em alternativa, ponderar a sua aplicação em sede de avaliação da implementação do sistema tarifário ou no âmbito de relatórios anuais circunstanciados de obrigações de serviço público.
55. Será de confirmar, de forma contínua, que o modelo, efetivamente, compensa as incidências negativas da imposição da obrigação de serviço público (tendo em conta as incidências positivas, naturalmente) e não constitui uma forma de assegurar, sem limite temporal, as receitas dos operadores obtidas em ano anterior, independentemente das condições de base.

56. Será também de especificar os impactos em contratos de serviço público, evitando, na medida do legal e contratualmente possível, o acionamento dos mecanismos contratuais de reposição do equilíbrio financeiro dos mesmos.
57. Finalmente, de chamar colação a indicação da TML de que “*Não foram consideradas neste défice [a ser compensado] a comparticipação do Municípios de Lisboa e Cascais na venda dos passes Navegante Criança e Passe Rede Cascais sub 12, respetivamente; (ii) Navegante +65: passes vendidos a pessoas com mais de 65 anos ou reformados/pensionistas (passes 3ª idade e reformado/pensionista e outros passes vendidos a pessoas com mais de 65 anos). Não foram considerados neste défice a comparticipação do Municípios de Lisboa, Barreiro e Cascais, nas vendas dos passes Navegante Urbano 3ª idade, Navegante Urbano Reformado/Pensionista, Passe TCB 3ª idade, Passe TCB +80 e Passe Rede Cascais +65, respetivamente*”.
58. Considera-se relevante que a despesa inerente àquelas comparticipações sejam contabilizadas e identificadas, em relatórios de serviço público ou no controlo anual de compensações à AMT¹⁶ pois, ainda que possam não representar pagamentos a operadores (mas sim, em alguns casos, receita que deixa de ser cobrada¹⁷), consubstanciam o esforço financeiro público associado à implementação do sistema tarifário metropolitano. Será também relevante que os impactos de regimes de gratuidade sejam esclarecidos, de forma objetiva e mensurável.
59. De recordar ainda que no documento da AMT quanto a auxílios de Estado e compensações já citado, se refere que:
 - “*os operadores ou as entidades responsáveis pela gestão do sistema tarifário informam as autoridades de transporte competentes sobre todos os tarifários efetivamente disponibilizados, e sempre que se verificar qualquer alteração, de*

¹⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>.

¹⁷ 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 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 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 bilhetética e de suporte à mobilidade (v) regras de utilização e divulgação (vi) zonamento e abrangência (vii) recursos, compensações e repartição de receitas. A imposição de OSP, incluindo (i) a definição e atribuição de modo claro e transparente das obrigações de serviço público em causa; (ii) o cálculo de forma objetiva e transparente dos parâmetros com base nos quais o montante da compensação deve ser calculado, tendo em conta os gastos e rendimentos associados ao cumprimento da obrigação de serviço público, deve constar de ato administrativo expresso sob pena de perder a sua vinculatividade. Tal como já decorria de atos governamentais anteriores, quanto a medidas tarifárias gerais de âmbito nacional, nas medidas a adotar por autoridades locais deve garantir-se o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparéncia dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável.

forma a permitir a sistemática monitorização e fiscalização do cumprimento das disposições aplicáveis. (...)

- *Tal exigência reforçada de deveres de informação é relevante, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores, permitindo uma mais eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros (...)*
- *as matérias objeto da presente portaria [Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro] estão sujeitas à regulação e supervisão da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”, o que se entende como uma remissão expressa para todas as atribuições de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatórias da AMT, assegurando também a garantia do cumprimento dos princípios de legalidade, transparência e objetividade exigíveis, prevendo-se expressamente que as autoridades de transportes comunicam à AMT os instrumentos que disciplinem regras de âmbito tarifário.”*

IV - CONCLUSÕES

60. Face ao exposto, considera-se que, de acordo com os dados disponíveis:

- O Regulamento da AML dá cumprimento ao enquadramento legal aplicável à definição e compensação de obrigações de serviço público, neste caso de âmbito tarifário;
- Da aplicação do Regulamento reforça-se a conclusão anterior de *compliance* com aquele enquadramento, sublinhando-se a utilização de dados reais do sistema de bilhética, o que permite constatar a aderência à realidade do modelo formal aprovado, o qual, como não poderia deixar de ser, assentava em estimativas.

61. Nesse sentido, nada obsta, para já, ao prosseguimento do procedimento, não decorrendo do presente parecer a validação administrativa de despesa ou de montantes concretos de compensações, mas antes a conclusão geral de conformidade com o enquadramento legal aplicável na definição de obrigações de serviço público e metodologia de apuramento de compensações pelo cumprimento de tais obrigações.

62. A AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, reserva-se o exercício, quando justificável, dos seus poderes de auditoria e fiscalização, quanto à aplicação efetiva de ditames legais e regulamentares e sem prejuízo de conclusões que venham a resultar da aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, por comparação de compensações pagas em 2020 face a 2019 e tendo em conta o facto de, em breve (2022), o mesmo sistema tarifário aplicar-se a serviços já abrangidos pelos novos contratos resultantes do concurso público internacional conduzido pela AML.
63. Sem prejuízo, deverão ser aduzidos, previamente ou na elaboração dos relatórios anuais de obrigações de serviço público, os elementos constantes dos artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
64. Todos os elementos supramencionados serão relevantes para aferir, a todo o tempo, da efetiva e conforme (legalmente) aplicação modelo tarifário.

Lisboa, 19 de julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho