

PARECER N.º 116/AMT/2023

[versão não confidencial]

I – INTRODUÇÃO

1. [confidencial] solicitar a emissão de parecer por parte da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) *“sobre a implementação da medida prevista no OE que contempla a gratuidade dos passes jovens até aos 23 anos.”*
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 (estatutos da AMT):
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável;
 - Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público;
 - Definir os requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, e a contratualização de serviços de transporte público de passageiros, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicável.
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.
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 e tendo em conta as regras nacionais e europeias relativas a obrigações de serviço público e ao pagamento das respetivas compensações financeiras, previstas designadamente na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e no Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro¹.

II - ENQUADRAMENTO

5. [confidencial] apresentar uma proposta que define as condições de atribuição dos Passes gratuitos para Jovens estudantes e os procedimentos relativos à sua operacionalização.
6. Ainda que os Passe 4_18² e Sub-23³ tenham sido criados por decreto-lei e regulamentados por portaria, é apresentada uma portaria, tendo em conta que o 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, estabelece que:

¹ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes, disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

² “Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares, revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019 que procede à descentralização do Ensino, mas que mantém a obrigação dos municípios assegurarem transporte gratuito aos alunos que residam a mais de 3 km do local de ensino. DL 186/2008, de 19 setembro – Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, criando o passe escolar ou «passe 4_18@escola.tp» - Define as condições gerais de acesso Portaria 138/2009, 03/02 - Define as condições de atribuição do «passe escolar 4_18@escola.tp» - Despacho n 10295/2009, de 20 Abril Outubro - Acordo Estado e Operadores de Transportes públicos”

³ “Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto - Cria o passe sub23@superior.tp, aplicável a todos os estudantes do ensino superior até aos 23 anos, Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro – Define as condições gerais de acesso, alterada pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro, pela Portaria n.º 261/2017, de 1 de setembro e pela Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro, e pela Portaria n.º 353/2019, de 7 de outubro, Despacho n 15080/2010, de 4 Outubro - Acordo Estado e Operadores de Transportes públicos”

- *“As autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.*
 - *As obrigações de serviço público são estabelecidas através de contrato a celebrar com o operador de serviço público, de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes ou de ato do órgão executivo da autoridade de transportes competente.”*
7. A portaria estabelece que o passe gratuito para os jovens é definido com uma modalidade tarifária que confere uma isenção do pagamento do título mensal ou de utilização de 30 dias consecutivos, intermodal ou monomodal, vigentes nos serviços de transporte público de passageiros de uma Área Metropolitana (AM) ou de uma Comunidade Intermunicipal (CIM).
8. Estabelece o artigo 2.º que:
- *“O título sobre o qual incidirá o passe gratuito para os jovens (título de referência) corresponde ao preço dos títulos vigentes considerando os descontos já promovidos pelos operadores ou pelas Autoridades de Transportes.*
 - *O beneficiário pode optar, em cada momento, por um título de referência, de entre os títulos vigentes, que satisfaça as suas necessidades de deslocação casa – escola ou ao título mensal de rede que serve a AM ou CIM onde reside, quando estes já existam.*
 - *As CIM onde não existem títulos mensais de área ou de rede, podem criar novos títulos de abrangência regional ou suprarregional, não podendo o preço de referência destes títulos ultrapassar respetivamente os 40€ e os 60€ para efeitos da determinação da compensação a atribuir.*
 - *Caso o jovem, para a realização das suas deslocações pendulares casa-escola, tenha necessidade de utilizar um passe que abranja mais de que uma CIM ou AM, tem que fazer prova de que reside e estuda em regiões distintas.*
 - *O beneficiário do passe gratuito para os jovens não pode beneficiar da gratuidade, em simultâneo, de mais de um título, sob pena de penalização.*

- *A disponibilização e divulgação do passe gratuito para os jovens é obrigatória para todas as entidades emissoras de títulos de transporte público e é considerada uma obrigação de serviço público conforme previsto no artigo 23.º do RJSPTP.*

9. Refere o documento de enquadramento que:

- *“Tem direito ao passe que serve as suas deslocações casa - escola ou ao título mensal de rede que serve a AM ou CIM onde reside, quando estes já existam. (ou seja, pode escolher o seu passe, sem estar limitado ao concelho de residência e estudo. Tem mais mobilidade)*
- *As CIM onde não existem títulos mensais de área ou de rede, podem criar novos títulos de abrangência regional ou suprarregional, não podendo o preço de referência destes títulos ultrapassar respetivamente os 40€ e os 60€ para efeitos da determinação da compensação a atribuir.*
- *Não pode beneficiar da gratuidade em mais do que um passe em simultâneo, sob pena de perder o apoio (evitar abusos de usufruir do apoio em várias zonas do país).*
- *Caso o jovem, para a realização das suas deslocações pendulares casa-escola, tenha necessidade de utilizar um passe que abranja mais de que uma CIM ou AM, tem que fazer prova de que reside e estuda em regiões distintas. Não estão abrangidos por estes descontos os serviços expresso ou serviços comerciais da CP que não disponham de títulos mensais de transportes (tal como hoje)”*

10. No que se refere à competência para a implementação do Passe Gratuito, o artigo 3.º, atribui a mesma às AM e CIM, sendo a entidade responsável pelo financiamento da medida a Direção-Geral do Tesouro e Finanças tendo por base as dotações inscritas para o efeito no Orçamento do Estado de cada ano.
11. O IMT é a entidade responsável pela certificação da informação a nível nacional, ficando também responsável por assegurar o apoio técnico à portaria.
12. A AMT é competente nos termos do [Decreto-Lei n.º 78/2014](#), de 14 de maio, e da [Portaria n.º 298/2018](#), de 19 de novembro, devendo a AMT e o IMT articular o exercício das respetivas competências, para salvaguardar a aplicação uniforme de regras a nível nacional.

13. O artigo 5.º estabelece que são beneficiários todos os estudantes dos 4 aos 23 anos, inclusive, incluindo os estudantes do ensino superior inscritos em cursos com ciclo de estudos integrado, nos termos do artigo 19.º Decreto-Lei n.º 65/2018 de 16 de agosto, designadamente Arquitetura e Urbanismo, Ciências Farmacêuticas, Medicina, Medicina Dentária e Medicina Veterinária, que beneficiam do acesso ao passe gratuito para os jovens até aos 24 anos, inclusive.
14. A disponibilização de títulos de transporte abrangidos pelo passe gratuito para os jovens é efetuada pelas entidades emissoras de títulos de transporte público, sendo a validação dos requisitos mencionados da sua responsabilidade, sem prejuízo das competências atribuídas às autoridades competentes.
15. Nos termos do artigo 6.º a disponibilização dos títulos de transporte é efetuada através do preenchimento do modelo de adesão aprovado pelo IMT, acompanhado da apresentação de documento de identificação bem como de declaração de matrícula, emitida pelo estabelecimento de ensino onde o aluno esteja inscrito e comprovativo de morada de residência habitual, sendo privilegiada a tramitação preferencial por meios eletrónicos, nos termos do n.º 2 do artigo 51.º do RJSPTP, pelas autoridades de transportes.
16. A validação dos dados necessários à atribuição do passe gratuito para os jovens é da responsabilidade das entidades emissoras de títulos de transporte público.
17. Nos termos do artigo 7.º
 - *“O cartão que serve de suporte ao do passe gratuito para os jovens é o mesmo que serve de suporte aos títulos de transporte vendidos pelas entidades emissoras de títulos de transporte público.*
 - *Sempre que esteja em causa a necessidade de aquisição ou de substituição de um cartão específico para acesso ao transporte, o custo a assumir pelo requerente corresponde a 50 % do preço dos cartões de suporte dos títulos de transporte vendidos pelas entidades emissoras de títulos de transporte público.*
 - *Em qualquer sistema de bilhética, deve ser possível associar, de forma inequívoca, o título de transporte ao passageiro e respetiva identificação, para efeitos de fiscalização por parte de qualquer entidade com competências nesta matéria, designadamente os operadores de transporte ou autoridades de transporte.”*

18. Estabelece o artigo 8.º que a compensação às entidades emissoras de títulos de transporte público, pela disponibilização dos passes gratuitos, corresponde ao valor da tarifa de venda ao público do título de referência e do número de validações realizadas, sendo pago por cada validação registada uma compensação de 5% do valor do passe, até se atingir a tarifa de venda ao público do título de referência desse passe.

19. No documento de enquadramento é referido que:

- *“Os operadores são compensados em função da tarifa de venda ao público do título de referência e da sua utilização (número de validações).”*
- *Passes que não são utilizados (ie, sem validação no mês ou período de 30 dias), não são compensados.*
- *Será pago por cada validação registada uma compensação de 5% do valor do passe, até se atingir a tarifa de venda ao público do título de referência desse passe.*
- *Com esta métrica, até realizar 20 validações é pago um valor por validação correspondente a 5% (1/20) do seu valor, atingido este valor é pago o valor do passe.*
- *Exemplo:*

	Título de referência	Valor a Pagar por validação	N.º Validações Registadas	Compensação a Atribuir
	A	B=A*5%	C	B*C
Passe Supra-Regional	60,00 €	3,00 €	5	15,00 €
Passe Supra-Regional	60,00 €	3,00 €	10	30,00 €
Passe Supra-Regional	60,00 €	3,00 €	20	60,00 €
Passe Supra-Regional	60,00 €	3,00 €	40	60,00 €
Passe Metropolitano /CIM	40,00 €	2,00 €	5	10,00 €
Passe Metropolitano/CIM	40,00 €	2,00 €	10	20,00 €
Passe Metropolitano/CIM	40,00 €	2,00 €	20	40,00 €
Passe Metropolitano/CIM	40,00 €	2,00 €	40	40,00 €
Passe municipal	30,00 €	1,50 €	5	7,50 €
Passe municipal	30,00 €	1,50 €	10	15,00 €
Passe municipal	30,00 €	1,50 €	20	30,00 €
Passe municipal	30,00 €	1,50 €	40	30,00 €

- *20 validações é utilizar o transporte de ida e volta durante 2 semanas (10 dias). Pagar o valor do passe por menos utilizações que esta pode ser considerado uma sobrecompensação dos operadores.*

- *O valor por validação que é obtido, nas AM é em linha com os valores cobrados à viagem nos pré-comprados. Afigura-se um valor justo para acautelar a compensação de perdas de receitas de ocasionais.*
 - *Nas CIM onde há um maior diferencial entre os preços em vigor dos bilhetes (não compensados pelo Part) e os preços do Passes (aos quais se aplica PART), o valor pago por validação é menor do que o cobrado pelos bilhetes. Pode-se admitir que a indução de nova procura permita equilibrar as contas, deixando margem às Autoridades de transporte para poderem complementar os valores pagos por validação de um valor correspondente à percentagem dos apoios dados aos passes, de forma que a compensação por validação se aproxime dos preços em vigor nos títulos ocasionais.*
 - *De notar que pelo facto do Passes gratuito para os Jovens, se aplicar a quem hoje beneficia do transporte escolar, vai reduzir os encargos dos municípios com este transporte, libertando verbas caso seja necessário reforçar pagamentos aos operadores por obrigações de serviço público.*
 - *As compensações ao terem conta as validações por passe, são mais justas do que o que acontece atualmente onde os municípios pagam passes que têm muito pouca utilização (Maior racionalidade na afetação de verbas publicas).*
 - *Para não complexificar o sistema e assegurar um tratamento mais universal, não impor a que os descontos têm que ser aplicados sobre passes pré-existent de criança ou estudante, os quais terão que ser mantidos.”*
20. Estabelece a mesma norma que o direito ao recebimento do valor da compensação financeira por parte das entidades emissoras de títulos de transporte, fica condicionado à *“utilização de meios eletrónicos, designadamente de sistemas de bilhética e de venda informatizados, nos termos do artigo 51.º do RJSPTP, com o objetivo de facilitar a condução de procedimentos, designadamente de monitorização e fiscalização por parte das entidades competentes.”*
21. Nos termos do artigo 9.º o cálculo das compensações financeiras, bem como a certificação da informação, é da competência das AM e CIM, que remetem mensalmente ao IMT os montantes das compensações financeiras apuradas para cada uma das entidades emissoras dos títulos de transporte, acompanhada da informação relativa à respetiva situação contributiva e ao cumprimento dos requisitos para pagamento das compensações.

22. Mais se estabelece que:

- O IMT, após validação da informação, comunica os montantes passíveis de financiamento à DGTF, que procede à transferência dos montantes para as CM e CIM;
- Compete àquelas entidades proceder à transferência para cada uma das entidades emissoras de títulos de transporte em função dos valores apurados.
- Os montantes podem ser corrigidos em consequência de ações de supervisão, fiscalização, monitorização e auditoria desenvolvidos por aquelas entidades, pela AMT ou pela Inspeção-Geral de Finanças, sendo os ajustes a que houver lugar acertados no processamento seguinte.

23. Nos termos do artigo 10.º as entidades emissoras de títulos de transporte devem fornecer às CIM e AM os dados estritamente necessários ao cálculo da compensação financeira a atribuir e para a adequada supervisão e fiscalização da execução da portaria, designadamente: Listagem dos passageiros a quem foi atribuído ou renovado o benefício, e utilização mensal, em termos de número total de validações.

24. São também obrigações das entidades emissoras de títulos de transporte público:

- Efetuar e manter um registo informático que associe as vendas mensais do passe gratuito para os jovens a cada um dos respetivos passageiros, bem como a utilização mensal, caso exista sistema de bilhética eletrónico;
- Apresentar anualmente uma previsão da compensação financeira para o ano seguinte, de forma a permitir a respetiva cabimentação orçamental;
- Cumprir todas as obrigações decorrentes de protocolos ou contratos celebrados ao abrigo da presente portaria;

25. A disponibilização de informação é efetuada por via eletrónica, podendo ser requerido que a mesma seja enviada mediante formato e procedimento normalizado a definir pelas AM ou pelo IMT, que cria uma base de dados a nível nacional acessível pelas entidades emissoras de títulos de transporte, que permita validar os passes atribuídos.

26. Mais se estabelece que as AM reportam ao IMT os dados relativos à implementação do passe gratuito para os jovens nos respetivos territórios, para efeitos de monitorização nacional.

27. Nos termos do artigo 11.º e por referência à alínea b), e) e g) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPPT, constitui contraordenação, o incumprimento desta obrigação de serviço público⁴, bem como dos deveres de informação e comunicação e as regras relativas ao sistema tarifário, sendo a AMT a entidade competente para o processamento de contraordenações estabelecidas no presente artigo, devendo as entidades públicas competentes comunicar à AMT a existência de infrações suscetíveis de sancionamento, quando constatadas.
28. Mais se estabelece que o não cumprimento das obrigações decorrentes da portaria, por parte de qualquer das entidades emissoras de títulos de transporte público, dá lugar à suspensão do pagamento das compensações financeiras.
29. O artigo 12.º estabelece que as entidades emissoras de títulos de transporte procedem à reconfiguração dos perfis existentes dos passes 4_18 e sub 23 que se encontram em vigor de modo a se conformarem com o estabelecido na portaria, assegurando a implementação da sua gratuitidade a partir de 1 de janeiro de 2024.

III – DO PARECER

30. O artigo 171.º da Lei do Orçamento do Estado para 2024⁵ estabelece que *“em 2024, o Governo, em articulação com as autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal, adota as diligências e alterações legislativas necessárias a assegurar a gratuitidade do passe «sub23@superior.tp» para todos os utentes com idade compreendida entre os 18 e os 23 anos, incluindo, além dos matriculados em cursos que conduzam à obtenção de licenciatura, os matriculados em curso de formação profissional⁶.”*

⁴ Constitui contraordenação: a) a violação do disposto no n.º 6 do artigo 2.º, que estabelece que “O beneficiário do passe gratuito para os jovens não pode beneficiar da gratuitidade, em simultâneo, de mais de um título, sob pena de penalização.”; b) o incumprimento dos deveres de informação e comunicação das entidades emissoras de títulos de transporte quanto aos dados estritamente necessários ao cálculo da compensação financeira a atribuir e para a adequada supervisão e fiscalização da execução da portaria, a que se refere o artigo 10.º; c) o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário, a que se refere o n.º 4 do artigo 5.º (validação dos requisitos para a disponibilização de títulos), o artigo 6.º (validação do preenchimento do modelo de adesão) e o artigo 7.º (regras aplicáveis ao cartão de suporte).

⁵ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=253373>

⁶ A AMT já havia defendido que, constituindo os Cursos Profissionais ofertas educativas e formativas do ensino secundário, nos termos do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, na redação em vigor, e da Portaria n.º 235-A/2018, de 23 de agosto, e uma vez que o passe escolar 4_18 se destina aos estudantes do ensino não superior, dos 4 aos 18 anos inclusive, que não beneficiem de transporte escolar, os alunos do ensino profissional poderiam beneficiar de passe escolar. Contudo, os estudantes a frequentar o ensino pós-secundário não superior, designadamente cursos técnicos superiores profissionais e cursos de especialização tecnológica, não estavam abrangidos pelo financiamento do Passe sub.23, tal como decorria do artigo 223.º da Lei do Orçamento do Estado para 2020, ainda que tal não impedisse a autoridade de transportes de criar um título/desconto/bonificação com esse âmbito. O artigo 171.º da Lei do Orçamento do Estado para 2024 vem estipular expressamente que, além dos matriculados em cursos que conduzam à obtenção de licenciatura, estão abrangidos os

31. No Relatório do Orçamento do Estado para 2024⁷ é prevista a gratuitidade dos Passes 4_18 e Sub23, estimando-se que *“do universo potencial de estudantes (1,7 milhões de pessoas), cerca de 370 mil adiram à utilização regular destes passes, representando um aumento de 36% face aos beneficiários atuais”* e que o impacto orçamental em 2024 será de *“126 milhões de euros (acréscimo face a 2023)”*.
32. Refere-se que *“a partir de 2024, o Governo estabelecerá a gratuitidade dos Passes 4_18 e Sub23, incentivando-se assim a adoção de padrões de mobilidade sustentável por parte da população mais jovem e contribuindo, tal como havia sucedido com a implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária, para o aumento do rendimento disponível das famílias. Em paralelo com a implementação da gratuitidade dos passes, o Governo irá também rever a operacionalização destes apoios, por forma a simplificar os pedidos de adesão”*.
33. Ainda que os Passe 4_18⁸ e Sub-23⁹ tenham sido criados por decreto-lei e regulamentados por portaria, é apresentada uma portaria, tendo em conta que o artigo 23.º do RJSPTP aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece que as obrigações de serviço público são estabelecidas através de contrato a celebrar com o operador de serviço público, de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes ou de ato do órgão executivo da autoridade de transportes competente.
34. Ou seja, considera-se que aqueles passes foram criados, por via de decreto-lei, em momento anterior à norma legal que habilita as entidades competentes a impor obrigações de serviço público tarifárias por portaria e não por decreto-lei, pelo que, neste

matriculados em curso de formação profissional, alargamento que se considera adequado, por uma questão de equidade e coesão social.

⁷ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAABAAzNL0MgYAHNrmwQUAAAA%3d>

⁸ “Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares, revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019 que procede à descentralização do Ensino, mas que mantém a obrigação dos municípios assegurarem transporte gratuito aos alunos que residam a mais de 3 km do local de ensino. DL 186/2008, de 19 setembro – Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, criando o passe escolar ou «passe 4_18@escola.tp» - Define as condições gerais de acesso Portaria 138/2009, 03/02 - Define as condições de atribuição do «passe escolar 4_18@escola.tp» - Despacho n 10295/2009, de 20 Abril Outubro - Acordo Estado e Operadores de Transportes públicos”

⁹ “Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto - Cria o passe sub23@superior.tp, aplicável a todos os estudantes do ensino superior até aos 23 anos, Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro – Define as condições gerais de acesso, alterada pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro, pela Portaria n.º 261/2017, de 1 de setembro e pela Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro, e pela Portaria n.º 353/2019, de 7 de outubro, Despacho n 15080/2010, de 4 Outubro - Acordo Estado e Operadores de Transportes públicos”

momento, para a criação dos novos “Passes gratuitos para Jovens estudantes” é apenas necessária uma portaria.

35. Assim sendo, ao deixar de serem disponibilizados Passes 4.18 e Sub-23, os respetivos diplomas ficam esvaziados de conteúdo, até porque uma oferta semelhante foi disponibilizada paralelamente, podendo considerar-se estar em causa uma revogação tácita.
36. De qualquer modo, importa dizer que o Passe 4.18 já se encontrava apenas ancorado em portarias, uma vez que o diploma legal que procedeu à sua criação (Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro) foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, sem disposição legal substitutiva.
37. Seja como for, recomenda-se que, em ambos os casos, por referência ao artigo 171.º da Lei do Orçamento do Estado para 2024 e ao artigo 23.º do RJSPT e por uma questão de certeza jurídica, a portaria revogue expressamente as portarias aplicáveis e considere-se revogados e inaplicáveis os diplomas legais citados relativos aos Passes 4.18 e Sub-23.
38. Contudo, a portaria estabelece diversas obrigações para “*entidades emissoras de títulos de transporte público*” podendo estas ser operadores de serviço público ou autoridades de transportes, dependendo do tipo de contrato de serviço público existente e das obrigações nele estabelecidas quanto à gestão operacional do sistema de bilhética ou titularidade da receita tarifária.
39. Estando em causa autoridades de transportes, suscita-se a dúvida sobre se uma portaria é instrumento legal suficiente para estipular sanções à administração local. Seja como for, em ambos os casos, recomenda-se uma melhor ligação e justificação quanto à aplicabilidade de obrigações e previsão de sanções, por referência às normas do RJSPT que, nestas matérias, não distinguem entre entidades públicas e privadas.
40. Pelas razões referidas, não se poderá deixar de referir que seria aconselhável que as presentes normas fossem aprovadas por decreto-lei e não portaria, uma vez que está em causa o esvaziamento de normas legais e não regulamentares e porque se verifica necessária a sua articulação com um diploma legal (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro), como se verá adiante.
41. No que se refere a entidades competentes, os artigos 2.º e 3.º remetem para as AM e as CIM a competência para implementar os novos títulos de transportes. Contudo:

- Os Municípios mantêm-se competentes e na qualidade de autoridades de transportes para diversos serviços de transportes, designadamente de âmbito urbano e municipal;
 - Os Municípios mantêm-se competentes para a implementação do transporte escolar (serviços especializados ou aquisição de passes em serviços regulares), nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a menos que deleguem competências nos termos do RJSPTP;
 - O Estado mantém competências sobre os respetivos operadores internos, a menos que delegue competências, de forma parcial ou total.
42. Face ao exposto, a competência de operacionalização e relacionamento com o IMT e o Estado não poderá recair apenas nas AM e CIM, devendo ser articuladas com os Municípios sempre que estes sejam autoridades de transportes ou titulares de contratos de serviço público, pelo que se recomenda esta referência expressa.
43. A portaria estipula que *“O beneficiário do passe gratuito para os jovens não pode beneficiar da gratuidade, em simultâneo, de mais de um título, sob pena de penalização”*. A alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º estabelece que constitui contraordenação o incumprimento da *“Obrigação de serviço público a que se refere o n.º 6 do artigo 2.º,”*. Questiona-se se a remissão estará correta, considerando que o n.º 6 do artigo 2.º se aplica ao beneficiário do passe, não podendo, quanto ao mesmo, falar-se propriamente em *“obrigação de serviço público”* e também porque o referido número se reporta a uma *“penalização”* e não a uma *“contraordenação ou coima”*. Por outro lado, a tratar-se efetivamente de uma penalização e não de uma coima, considera-se que tal penalização deve ser expressa, na portaria ou por via de regulamentação da autoridade de transportes competente.
44. A este propósito importa referir o seguinte:
- De acordo com o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro, a *“organização e o controlo do funcionamento dos transportes escolares são da competência das câmaras municipais da área de residência dos alunos, nos termos definidos no plano de transportes intermunicipal respetivo, cabendo-lhes especificamente: a) Organizar o processo de acesso ao transporte escolar para cada aluno; b) Requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os bilhetes de assinatura (passe escolar) para os alunos abrangidos, nos termos a fixar por portaria dos membros do Governo com*

competência na matéria; c) Pagar as faturas emitidas mensalmente pelas entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo; d) Contratar, gerir e pagar os circuitos especiais.”

- De acordo com o artigo 56.º é possível proceder à *“adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação”*. Decorre dos artigos 19.º, 36.º e 56.º, que os transportes escolares são planeados e contratado em função das necessidades locais de deslocação dos alunos.
- Segundo o artigo 13.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, *“ O planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: a) Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; b) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente:(...) iv) Os serviços de transporte escolar”*.
- Segundo o artigo 37.º do RJSPTP, *“cabe aos municípios, no âmbito das suas competências e da legislação aplicável a esta matéria, a organização e o financiamento do serviço público de transporte escolar dentro da respetiva área geográfica, (...) 6 - Os termos da exploração do serviço de transporte escolar contratados de acordo com o disposto nos números anteriores podem ser modificados no decurso do prazo contratual, atendendo à evolução das necessidades de transporte decorrentes das flutuações da população escolar e do respetivo parque escolar, nos termos da legislação aplicável em matéria de contratação pública.”*
- Segundo o artigo 38.º *“As regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes. 2 - A definição dos títulos de transporte a disponibilizar em determinado serviço público de transporte de passageiros, bem como a*

definição das regras específicas aplicáveis aos sistemas de transportes inteligentes, designadamente à gestão do sistema de bilhética, à disponibilização aos utilizadores de cartões de suporte e distribuição da respetiva receita e à recolha, disponibilização e tratamento de informação, cabem à autoridade de transportes competente e devem observar as regras gerais referidas no número anterior, podendo ser estabelecidas por deliberação do órgão executivo da autoridade de transportes competente e devendo constar do contrato de serviço público, quando este exista.”

- 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 a respetiva 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.*”
- Dispõe o artigo 4.º da Portaria que podem “*ser disponibilizadas outras configurações de títulos e tarifas de transporte, designadamente títulos para um número limitado de utilizações, títulos com diferentes validades temporais ou de utilização não consecutiva, com bases tarifárias definidas em função da distância, do tempo, de zona(s) ou mistas, títulos com descontos tarifários de quantidade ou de âmbito social, de promoção da intermodalidade, de integração de outros serviços de mobilidade, ou de utilização frequente, no formato pré-comprados, pré-pagos, pós-pagos ou carregamentos eletrónicos e em numerário.*”
- Segundo o artigo 5.º “*a criação de um título de transporte e fixação da respetiva tarifa deve, tendencialmente, ter em conta, entre outros, a promoção de: (...) 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*”
- De acordo com o artigo 5.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, “*sem prejuízo das regras especiais previstas na lei e no presente regulamento sobre a*

publicitação das tarifas, as autoridades de transportes e os operadores de serviço público asseguram a divulgação clara, compreensível e facilmente acessível e através dos meios adequados das seguintes informações (...) c) As condições de acesso a bonificações e promoções; d) Os direitos e os deveres gerais dos passageiros, designadamente em matéria tarifária e de bilhética”.

- Segundo artigo 13.º do mesmo regulamento “*O presente regulamento não prejudica a aplicação pelas autoridades de transportes e pelos operadores de serviço público dos regimes legais e regulamentares de redução ou isenção tarifária que estejam em vigor, designadamente os relacionados com as políticas de educação, de coesão territorial e económica e de solidariedade social*”.
1. Ora, os Municípios têm competências legais para a organização e financiamento do sistema de transportes, podendo especificar os termos da sua utilização por via regulamentar e contratual.
 2. Os Municípios devem assegurar, na gestão do sistema de transportes, a aplicação de regimes legais, como sejam em matéria tarifária e quanto à atribuição de bonificações ou descontos impostos a nível nacional, sem prejuízo da especificação dos seus termos de utilização, desde que não contrariem os referidos regimes legais.
 3. Neste contexto, os Municípios não podem deixar de assegurar o transporte de alunos que cumpram os critérios legalmente estabelecidos, seja pela contratação de serviços especializados, seja pela atribuição de passes escolares em carreira de serviço público.
 4. À partida, os títulos de transporte de utilização mensal permitem a sua utilização de forma ilimitada, ainda que seja possível atribuir títulos de transporte de utilização frequente com limites de tempo diferenciados.
 5. Contudo, o sistema de transportes deve ser gerido de forma eficiente, em função dos recursos e das necessidades das populações locais, pelo que carecerá de sentido a atribuição e financiamento de circuitos especiais ou de passes escolares se não existirem efetivas necessidades, designadamente pela inexistência de alunos para transportar ou pela ausência da sua utilização.
 6. Poderá estar em causa a alocação de recursos públicos para serviços que não correspondem a necessidades públicas pelo que se considera, face ao enquadramento legal exposto, que é possível a opção por condicionar a atribuição de passes escolares à efetiva e regular utilização dos serviços públicos em causa.

7. Contudo, considera-se que a fixação de tais termos de utilização e atribuição de benefícios públicos deverá constar de regulamento municipal, sujeito a consulta pública, devendo os critérios de “efetividade” e “regularidade” ser objetivos, mensuráveis e claros, devendo ainda prever-se mecanismos de auscultação dos interessados e de prova quanto a eventuais ausências justificadas, previamente à eventual retirada, devidamente fundamentada, de benefícios. Será ainda relevante a previsão da adequada divulgação, junto dos interessados, da intenção ou decisão de aprovação de termos de utilização de serviços públicos.
8. Haverá que garantir que a atribuição de benefícios corresponde ao suprimento de verdadeiras e efetivas necessidades, mas também que pausas ou ausências justificadas na utilização de serviços públicos não possam constituir fundamento para retirada de apoios de forma duradoura e irrevogável, prejudicando os objetivos de política pública de educação e coesão territorial e social em causa. Não poderá resultar de qualquer iniciativa do Município, a redução da abrangência do transporte escolar que não seja adequadamente justificada.
9. Nesse sentido, recomenda-se a referência expressa à possibilidade de opção por condicionar a atribuição de passes escolares à efetiva e regular utilização dos serviços públicos em causa, por via de regulamentos das autoridades locais.
10. Aliás, o documento de enquadramento refere que *“As compensações ao terem conta as validações por passe, são mais justas do que o que acontece atualmente onde os municípios pagam passes que têm muito pouca utilização (Maior racionalidade na afetação de verbas públicas).”*
11. Considera-se que o objetivo de tornar mais racional a afetação de verbas públicas pode ser alcançado com a contabilização de validações, mas também prever expressamente o condicionamento à utilização condicionar a atribuição de passes escolares à efetiva e regular utilização dos serviços públicos em causa, por via de regulamentos das autoridades locais.
12. No artigo 2.º estabelece-se que *“as CIM onde não existem títulos mensais de área ou de rede, podem criar novos títulos de abrangência regional ou suprarregional, não podendo o preço de referência destes títulos ultrapassar respetivamente os 40€ e os 60€ para efeitos da determinação da compensação a atribuir.”*
13. Desta norma decorrerá não a imposição de tarifas de 40€ e 60€ para títulos de abrangência regional ou suprarregional, mas a previsão de que apenas é assegurada a

gratuidade de transporte de estudantes se as tarifas de títulos de rede tiverem aquele valor.

14. Ora, tal implica que as autoridades locais devem impor e financiar reduções tarifárias relevantes para que seja possível atribuir a gratuidade a estudantes.
15. Contudo, considera-se recomendável que possa ser prevista expressamente a atribuição de financiamento à redução tarifária e não gratuitidade, quando não seja possível, em determinada região, financiar a disponibilização de títulos de transporte com aquelas tarifas.
16. No artigo 3.º é estabelecido que a AMT é competente nos termos do [Decreto-Lei n.º 78/2014](#), de 14 de maio, e da [Portaria n.º 298/2018](#), de 19 de novembro, devendo a AMT e o IMT articular o exercício das respetivas competências, para salvaguardar a aplicação uniforme de regras a nível nacional.
17. Considera-se que deve existir referência expressa ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que não só estabelece obrigações de informação perante a AMT quanto a obrigações de serviço público tarifárias, como regulamento o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, quanto à obrigatoriedade de elaboração e publicação, pelas autoridades de transporte, de relatório público sobre as obrigações de serviço público a seu cargo.
18. Não se pretende duplicar obrigações de informação, mas chamar a atenção para procedimentos já existente que podem ser maximizados para obter informação, e que podem facilitar a articulação entre entidades competentes, designadamente a AMT e o IMT.
19. Será relevante que base de dados de nível nacional acessível pelas entidades emissoras de títulos de transporte, que permita validar os passes atribuídos, possa também ser acessível pela AMT, permitindo articular com o IMT e as autoridades de transportes de todos os sistemas e procedimentos de transmissão de informação.
20. De referir igualmente que no artigo 10.º é apenas referida a transmissão de informação entre as AMT e o IMT, quando na verdade devem estar mencionadas as autoridades de transportes.
21. Por outro lado, o artigo 7.º estabelece que *“sempre que esteja em causa a necessidade de aquisição ou de substituição de um cartão específico para acesso ao transporte, o*

custo a assumir pelo requerente corresponde a 50 % do preço dos cartões de suporte dos títulos de transporte vendidos pelas entidades emissoras de títulos de transporte público.”

22. Tal representa outra obrigação de serviço público – redução do preço do cartão de suporte – pelo que se considera recomendável a referência expressa ao mesmo nas disposições relativas a compensações, que se joga estarem apenas orientadas de forma clara para a compensação da venda de títulos de transporte.
23. Estabelece o artigo 8.º que a compensação às entidades emissoras de títulos de transporte público, pela disponibilização dos passes gratuitos, *“corresponde ao valor da tarifa de venda ao público do título de referência e do número de validações realizadas, sendo pago por cada validação registada uma compensação de 5% do valor do passe, até se atingir a tarifa de venda ao público do título de referência desse passe”*
24. Desta disposição parece resultar:
 - O pagamento do valor da tarifa de venda ao público do título de referência, por inteiro;
 - Uma compensação, por cada validação, de 5% do valor do passe, até se atingir a tarifa de venda ao público do título de referência desse passe.
25. Ou seja, poderá ser financiado pelo Estado, por cada passe, num mês, o dobro do valor do título de referência, contando com pelo menos 44 validações (duas viagens por cada dia útil – $44 \times 5 = 220$), não resultando claro o racional subjacente ao pagamento de tal montante.
26. No entanto, o documento de enquadramento refere que *“com esta métrica, até realizar 20 validações é pago um valor por validação correspondente a 5% (1/20) do seu valor, atingido este valor é pago o valor do passe”*, o que significa que não é pago, por defeito, o valor do passe, mas apenas tendo em conta um determinado número de validações.
27. A referência constante da portaria e a constante do documento de enquadramento não se afiguram compatíveis na sua redação, pelo que se afigura recomendável que tal seja corrigido no texto da portaria.
28. No documento de enquadramento é também referido que os Passes que não são utilizados (ie, sem validação no mês ou período de 30 dias, não são compensados), sem que tal disposição esteja prevista expressamente na Portaria, o que deverá ser corrigido.

29. O documento de enquadramento refere também que *“20 validações é utilizar o transporte de ida e volta durante 2 semanas (10 dias). Pagar o valor do passe por menos utilizações que esta pode ser considerado uma sobrecompensação dos operadores”*.
30. Tal consideração gera dúvidas, tendo em que que à partida o passe pode ser utilizado, pelo menos, 44 vezes em 22 dias úteis nas deslocações escolares. Por outro lado, caso se pretenda limitar o valor da compensação à verificação de um mínimo de 20 validações mensais, tal referência deverá constar expressamente da portaria, pois tal não resulta claro.
31. O documento de enquadramento também refere diferenças no valor de compensações em AM e CIM:
 - *“O valor por validação que é obtido, nas AM é em linha com os valores cobrados à viagem nos pré-comprados. Afigura-se um valor justo para acautelar a compensação de perdas de receitas de ocasionais.*
 - *Nas CIM onde há um maior diferencial entre os preços em vigor dos bilhetes (não compensados pelo PART) e os preços do Passes (aos quais se aplica PART), o valor pago por validação é menor do que o cobrado pelos bilhetes. Pode-se admitir que a indução de nova procura permita equilibrar as contas, deixando margem às Autoridades de transporte para poderem complementar os valores pagos por validação de um valor correspondente à percentagem dos apoios dados aos passes, de forma que a compensação por validação se aproxime dos preços em vigor nos títulos ocasionais.”*
32. O documento não junta os dados de base às afirmações efetuadas, pelo que não se vislumbram de que forma sustentam alegadas diferenças entre as AM e as CIM. Acresce que sendo constatadas tais diferenças, não se vislumbra o racional para a aplicação do mesmo modelo de compensação às diversas regiões.
33. Alias, no recente estudo da AMT *“Obrigações de Serviço Público Verdes”* é recomendado a *“introdução, em vários instrumentos, de um mecanismo de “repartição de esforços”¹⁰ ou seja, repartir os esforços para cumprir os objetivos mínimos no âmbito de cada território, empresa ou modo, tendo em conta diferentes fatores – como as diferenças em termos de capacidade económica, a qualidade do ar, a densidade*

¹⁰ Já previsto na Diretiva (UE) 2019/1161 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019 que altera a Diretiva 2009/33/CE relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes.

populacional, as características dos sistemas de transporte, as políticas em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica – ou quaisquer outros critérios pertinentes”

34. Ou seja, os sistemas de transportes bem como a capacidade de geração de receita e de investimento, a atividade económica e as condições demográficas são substancialmente diversas entre as AM e as CIM pelo que é recomendável a introdução de medidas de discriminação positiva a face àquelas duas realidades, designadamente no financiamento proveniente do Orçamento do Estado.
35. Por outro lado:
- Segundo o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, as autoridades de transportes podem permitir a utilização de veículos ao serviço do transporte escolar por outros passageiros, quando estes não se realizem em percursos ou serviços explorados por operadores de transporte público de passageiros e exista capacidade excedente para além do transporte de alunos, nos termos do n.º 4 do artigo 37.º do RJSPTP e do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro.
 - De acordo com o artigo 2.º do mesmo diploma o transporte flexível, aplica-se a situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular não dê uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade populacional, devendo complementar e não substituir o sistema de transportes já existente, sendo que o artigo 13.º do mesmo diploma pode existir serviço de transporte flexível em substituição do serviço regular.
 - O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, previa que na efetivação do transporte da população escolar seriam utilizados, em princípio, os meios de transporte coletivo que sirvam os locais dos estabelecimentos de ensino e de residência dos alunos, e sempre que estes não satisfaçam regularmente as necessidades do transporte escolar no que se refere quer ao cumprimento dos horários quer à realização dos desdobramentos que se revelem necessários, poderiam ser utilizados veículos em regime de aluguer ou de propriedade dos municípios para a realização de circuitos especiais. De acordo com o artigo 15.º do mesmo diploma, os circuitos especiais poderiam ser efetuados diretamente pelos municípios através de veículos próprios ou

adjudicados mediante concurso e nos termos do artigo 16.º pode ser feito o transporte de outras pessoas, desde que haja lugares disponíveis e para satisfação desta procura, não existam transportes coletivos no percurso, devendo estas pagar o preço correspondente ao dos bilhetes simples em vigor nas carreiras de serviço público, que constituirá receita do respetivo município.

- Contudo, o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. O novo diploma refere, nos artigos 18.º e 19.º que o plano de transporte escolar conjuga e complementa a rede de transportes públicos e outros planos de transportes em vigor na respetiva área de abrangência devendo prever (i) Os itinerários dos meios de transporte coletivo de passageiros; (ii) os meios de transporte a utilizar (iii) os circuitos especiais, existentes ou a criar, sempre que os meios de transporte coletivo não satisfaçam regularmente as necessidades de transporte no que se refere ao cumprimento dos horários escolares, ou que impliquem, para os alunos, tempos de espera superiores a 45 minutos ou deslocações superiores a 60 minutos, em cada viagem simples. O artigo 36.º refere que é da competência da administração local contratar, gerir e pagar os circuitos especiais.
- Ainda que as disposições referidas no Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro tenham sido revogadas, julgamos que no âmbito do RJSPTP é possível transportar, no transporte escolar, outros passageiros, mas em condições específicas e especiais.
- No entanto, como o transporte público e o transporte de alunos têm alcances diferentes, naturalmente que as duas figuras não poderão ser desvirtuadas e, por hipótese, ser contratado um serviço de transporte de alunos para afinal efetuar o transporte público de passageiros. Nesse sentido, será, por mera hipótese, possível efetuar, nos serviços escolares, o transporte de outras pessoas, desde que o objeto principal do transporte contratado seja, comprovadamente, o transporte de alunos e que apenas quando existam lugares disponíveis, e sempre que não exista transporte público alternativo, devendo as obrigações contratuais prever adequadamente as regras de transporte, nos termos expostos.

36. Tendo em conta a maximização dos meios escassos disponíveis e o investimento público associado, promovendo a mobilidade de pessoas, sobretudo nos territórios de baixa densidade, considera-se recomendável prever expressamente que, por decisão

da autoridade de transportes e consagração em contrato de serviço público, pode ser possível efetuar, nos serviços escolares, o transporte de outras pessoas, desde que o objeto principal do transporte contratado seja, comprovadamente, o transporte de alunos e que apenas quando existam lugares disponíveis, e sempre que não exista transporte público alternativo, devendo as obrigações contratuais prever adequadamente as regras de transporte.

37. O documento de enquadramento refere que *“de notar que pelo facto do Passes gratuito para os Jovens, se aplicar a quem hoje beneficia do transporte escolar, vai reduzir os encargos dos municípios com este transporte, libertando verbas caso seja necessário reforçar pagamentos aos operadores por obrigações de serviço público”*.

38. Importa referir o seguinte:

- De acordo com o artigo 37.º do RJSPT, *“cabe aos municípios, no âmbito das suas competências e da legislação aplicável a esta matéria, a organização e o financiamento do serviço público de transporte escolar dentro da respetiva área geográfica, sem prejuízo da possibilidade de delegação ou partilha dessas competências”*.
- Acrescenta que *“o serviço público de transporte escolar é assegurado com recurso a meios próprios do município ou da autoridade de transportes competente, se diferente do município, através de serviços especializados de transporte escolar ou do serviço público de transporte de passageiros regular ou flexível existente na área geográfica em causa”* sendo que *“a contratação de serviços especializados de transporte escolar é realizada de acordo com a legislação aplicável em matéria de contratação pública”* e pode *“ainda ser incluída no objeto dos procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros estabelecidos no capítulo IV, de acordo com as regras definidas no respetivo procedimento pela autoridade de transportes competente.”*
- De acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro *“a organização e o controlo do funcionamento dos transportes escolares são da competência das câmaras municipais da área de residência dos alunos, nos termos definidos no plano de transportes intermunicipal respetivo, cabendo-lhes especificamente:*
 - a) *Organizar o processo de acesso ao transporte escolar para cada aluno;*

- b) Requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os bilhetes de assinatura (passe escolar) para os alunos abrangidos, (...);*
- c) Pagar as faturas emitidas mensalmente pelas entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo;*
- d) Contratar, gerir e pagar os circuitos especiais.”*
- Os circuitos especiais, *“existentes ou a criar, sempre que os meios de transporte coletivo não satisfaçam regularmente as necessidades de transporte no que se refere ao cumprimento dos horários escolares, ou que impliquem, para os alunos, tempos de espera superiores a 45 minutos ou deslocações superiores a 60 minutos, em cada viagem simples”.*
- De acordo com o artigo 56.º é possível proceder à *“adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação”.* Decorre dos artigos 19.º, 36.º e 56.º, que os transportes escolares são planeados e contratado em função das necessidades locais de deslocação dos alunos.
- Segundo o artigo 13.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, *“ O planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: a) Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; b) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente:(...) iv) Os serviços de transporte escolar”.*
- Segundo artigo 13.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio *“O presente regulamento não prejudica a aplicação pelas autoridades de transportes e pelos operadores de serviço público dos regimes legais e regulamentares de redução ou isenção tarifária que estejam em vigor, designadamente os relacionados com as políticas de educação, de coesão territorial e económica e de solidariedade social”.*

- Nos termos do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, a elaboração do plano de transporte escolar, pelos Municípios, baseia-se nos seguintes pressupostos:
 - a) Gratuitidade para os alunos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário, quando residam a mais de 3 km do estabelecimento de ensino que frequentam;
 - b) Gratuitidade para os alunos com dificuldades de locomoção que beneficiam de medidas ao abrigo da educação inclusiva, independentemente da distância da sua residência ao estabelecimento de ensino que frequentam, sempre que a sua condição o exija;
 - c) Inelegibilidade para os benefícios previstos nas alíneas anteriores dos alunos que se matriculem contrariando as normas estabelecidas de encaminhamento de matrículas.

39. Acresce que:

- No que se refere ao transporte escolar, haverá que referir que mesmo com a publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que revogou o [Decreto-Lei n.º 299/84](#), de 5 de setembro, continua a verificar-se uma desconexão entre este regime e o enquadramento legal relativo à gestão do sistema de transportes públicos e a diversos aspetos específicos do mesmo, designadamente tarifário (por exemplo, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro);
- O [Decreto-Lei n.º 299/84](#), de 5 de setembro (que aqui referimos, apesar de revogado, por ser ao abrigo do qual que foi emitida a Portaria n.º 161/85, de 23 de março), como o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, estabelecem a gratuitidade do transporte para alunos, o que será mais abrangente do que o não pagamento da tarifa, sendo que no primeiro caso é referida expressamente a requisição de cartões e no segundo caso, a requisição dos títulos de transporte. Por seu turno a Portaria n.º 161/85, de 23 de março, refere-se expressamente “descontos sobre as tarifas dos títulos de transporte”, ainda que tenha sido emitida ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 299/84](#), de 5 de setembro. Não foi ainda emitida portaria ao abrigo do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.
- Assim, efetivamente, a legislação aplicável ao transporte escolar não refere, expressamente, a comparticipação ou pagamento de suportes de títulos de transporte, mas caso tal valor seja cobrado ao passageiro, poderá estar em causa o princípio da gratuitidade.

- O artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, estabelece que *“até ao início de vigência do diploma previsto no artigo 34.º, mantêm-se em vigor toda a legislação e regulamentação aplicável à ação social escolar, em tudo o que não for contrário ao presente decreto-lei”*, o que dificulta ainda mais a interpretação, já que pelo Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, o transporte escolar está incluído na ação social, mas remete para o Decreto-Lei n.º 299/84, que se encontra revogado.
- Acresce que, no que se refere a transportes escolares, o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro apenas estabelece:; *b) Requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os bilhetes de assinatura (passe escolar) para os alunos abrangidos, nos termos a fixar por portaria dos membros do Governo com competência na matéria*, De recordar que, nos termos do plasmado no artigo 13.º do revogado Decreto-Lei n.º 299/84 foram emitidas a Portaria n.º 161/85, de 23 de março e a Portaria n.º 181/86, de 6 de maio, que estabeleciam regras de atribuição do Passe Escolar.
- A AMT considerou anteriormente, [confidencial] a necessidade de melhor articulação das regras relativas a transporte escolar, descontos do 4.18 e tarifários definidos de forma universal e abrangente pelas autoridades de transportes.
- Ao tempo a AMT referir que *“Uma vez que o Passe 4.18 incide sobre todos os títulos de transporte em vigor, julgamos que deve ser clarificado – eventualmente na portaria de regulamentação – que as autoridades de transporte/administração local podem financiar – o operador ou o passageiro – em parte ou a totalidade de um título de transporte de estudante, ou seja, se o Passe 4.18 pode atribuir descontos, financiados pelo Estado, de 60% ou 25%, então a administração local poderá financiar a totalidade (estando em causa a gratuidade para o passageiro) ou parte dos 60% ou 25% da tarifa inteira. Perante a existência do Passe 4.18, carecerá de sentido - face aos princípios de equidade e acessibilidade subjacentes - que a administração local, por se tratar de transporte escolar, não requisite esses títulos mas as tarifas inteiras e, nesse sequência, despenda do valor total e não do valor já com desconto, até porque o transporte escolar pressupõe a existência de um título escolar, diferenciado de uma tarifa de valor inteiro, disponibilizado ao público em geral. Deverá também asseverar-se sempre que um operador de transportes público*

não obtenha financiamento por parte do IMT, em 60% ou 25% da tarifa inteira e financiamento a 100% da tarifa inteira por parte da administração local, por configurar duplo financiamento. Aliás, esta questão já se colocava na vigência do anterior regime.”

- De referir ainda que importa assegurar a compatibilidade do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro com o Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar e que também inclui o transporte escolar e remete para o revogado Decreto-Lei n.º 299/84.
- Noutro passo, o Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, não deverá obstar a que a despesa do transporte escolar seja tratada autonomamente, sobretudo quando incluída em compensações/remuneração para assegurar o transporte público e os seus termos não poderão ser contraditórios com o previsto no Decreto-Lei n.º 21/2019.
- De referir ainda que no artigo 68.º, que estabelece que *“É fixada por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais, da educação e dos transportes terrestres, uma fórmula de financiamento das despesas de transporte escolar”*, julgamos que deverá ser garantido que as transferências relativas a transporte escolar, bem como os gastos associados, mesmo que decorrentes do orçamento municipal, sejam devidamente autonomizada, uma vez que se constata que o seu tratamento contabilístico (indistintamente em “transportes” ou “apoios sociais” ou outras categorias) dificulta o controlo anual de compensações bem como a emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.¹¹
- Acresce que num estudo da AMT - publicado ainda antes da aprovação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, mas que mantém a atualidade - já havia sido recomendada a necessidade de ponderação da melhor “regulamentação” do enquadramento do transporte escolar¹² face às

¹¹ Relatório sobre compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf

¹² <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

exigências da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho¹³, no que se refere à matéria tarifária, tratamento e transmissão de informação de controlo e contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros.¹⁴

40. Face ao exposto, recorde-se que:

- O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro estabelece critérios muito específicos quanto à gratuidade do transporte escolar (alunos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário, quando residam a mais de 3 km do estabelecimento de ensino que frequentam e transporte especializado, sempre que os meios de transporte coletivo não satisfaçam regularmente as necessidades de transporte no que se refere ao cumprimento dos horários escolares, ou que impliquem, para os alunos, tempos de espera superiores a 45 minutos ou deslocações superiores a 60 minutos, em cada viagem simples).
- O documento de enquadramento refere que o Passes gratuito para os Jovens aplica-se a quem hoje beneficia do transporte escolar;
- O artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, estabelece que podem ser requisitados às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os bilhetes de assinatura (passe escolar) para os alunos abrangidos, nos termos a fixar por portaria dos membros do Governo com competência na matéria

41. Nesse sentido, e uma vez que se pretende eliminar diferentes critérios de atribuição da gratuidade a estudantes, é recomendável que a presente portaria refira expressamente que se aplica a quem hoje beneficia do transporte escolar e que também regulamenta o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, de forma a garantir que nenhum estudante, independentemente onde se localiza a sua residência ou estabelecimento de ensino é excluído da possibilidade de aceder a este benefício.

¹³ Recorde-se que a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, decorre um imperativo de articulação do transporte escolar com o transporte público.

¹⁴ De referir ainda as dificuldades interpretativas da conjugação de ambos os regimes (transporte público e transporte escolar) e que levou à emissão de uma comunicação da AMT às autoridades de transportes https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf

42. Caso contrário, poderá gerar-se um conflito entre as normas desta portaria e as normas constantes do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, no que se refere à abrangência da gratuidade.
43. Finalmente, deve ainda ser clarificada a abrangência da gratuitidade quanto a serviços especializados/circuitos especiais de transportes escolares. À partida, a contratação de serviços especializados, quando não existe transporte público, pressupõe o transporte gratuito de alunos, sendo o operador remunerado pelos custos do transporte e não sendo titular da receita associada.
44. Considera-se recomendável expressar que na contratação de serviços especializados, quando não existe transporte público, pressupõe-se o transporte gratuito de alunos, sendo o operador remunerado pelos custos do transporte e não sendo titular da receita associada, não sendo por isso beneficiário de qualquer compensação na medida em que não se poderá verificar sobrecompensação do mesmo.
45. Aliás, por razões de transparência, a AMT recomendou anteriormente que uma vez que também é possível, no âmbito de um mesmo contrato, o pagamento de passes escolares e a atribuição de compensações/remunerações pela prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, se deveriam adotar os seguintes procedimentos:
 - Na designação/objeto dos contratos, será de refletir a abrangência efetiva da contratação em causa, ou seja: (i) Contratação de passes escolares; (ii) Contratação de circuitos especializados; (iii) Contratação de passes escolares e de serviços públicos de transporte de passageiros, conforme os casos, e/ou proceder à monitorização dos mesmos no sentido de obter, mensalmente, tal informação;
 - Na contratação daqueles serviços, que incluam o pagamento de passes escolares, no texto do contrato e na respetiva fundamentação, será de proceder à desagregação dos montantes relativos a passes escolares e os montantes relativos a compensação/remuneração pela prestação do serviço;
 - Na fundamentação de tal contratação, no que se refere a passes escolares, será de constar informação do número de passes adquiridos e de alunos transportados, por mês, e desagregando pelo título de transporte escolar adquirido, bem como a tarifa do referido título de transporte;
 - Se o serviço de transporte de passageiros permitir o transporte de alunos, bem como do público em geral, não será de ser considerado um serviço

especializado de transporte escolar, mas sim transporte público de passageiros, cumprindo-se as recomendações anteriores;

- Quanto ao procedimento exclusivo de pagamento de passes escolares será de ser acompanhado da informação referida em c), pelo que outros pagamentos, não relacionados com passes, mas com a exploração dos serviços de transportes inerente deverão ser enquadrados em adequado contrato de serviço público ou especializado, conforme aplicável;
- Será de não utilizar a designação contratual de “aluguer de veículos com motorista” quando esteja em causa a contratação/definição de obrigações de exploração, sendo de proceder à celebração de contrato de serviço público ou especializado de transporte escolar, conforme os casos;
- Em qualquer dos casos, sempre que esteja em causa o transporte de alunos, será de os respetivos procedimentos serem acompanhados do plano de transporte escolar ou de menção expressa à ligação da internet onde o mesmo esteja disponível.

46. Por outro lado, o documento de enquadramento refere que *“para não complexificar o sistema e assegurar um tratamento mais universal, não impor a que os descontos têm que ser aplicados sobre passes pré-existent de criança ou estudante, os quais terão que ser mantidos”*
47. Contudo, considera-se que esta obrigação não resulta suficientemente clara do projeto de portaria, sendo recomendável a sua previsão expressa.
48. Estabelece o artigo 8.º que o direito ao recebimento do valor da compensação financeira por parte das entidades emissoras de títulos de transporte, fica condicionado à utilização de meios eletrónicos, designadamente de sistemas de bilhética e de venda informatizados com o objetivo de facilitar a condução de procedimentos, designadamente de monitorização e fiscalização por parte das entidades competentes.
49. Considera-se que esta norma poderá bloquear a implementação da gratuitidade em algumas regiões do país, consubstanciando-se em si numa obrigação de serviço público associada à obrigação tarifária, imposta pelo Estado, mas financiada pela autoridade de transportes.
50. Acresce que decorre do artigo 10.º a possibilidade de o sistema funcionar sem sistema de bilhética eletrónico: *“Efetuar e manter um registo informático que associe as vendas*

mensais do passe gratuito para os jovens a cada um dos respetivos passageiros, bem como a utilização mensal, caso exista sistema de bilhética eletrónico”.

51. Deve por isso ser referido que é privilegiada a utilização de meios eletrónicos, designadamente de sistemas de bilhética e de venda informatizados, e não que a sua não utilização condiciona o recebimento do valor de compensação, pois caso não seja possível disponibilizar, desde já, tais meios, os estudantes de determinada região, designadamente os que residem em regiões do interior, com menor capacidade de desenvolvimento a este nível, poderão ser afastados deste benefício e por termo incerto.
52. Nos termos do artigo 11.º e por referência à alínea *b)*, *e)* e *g)* do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, constitui contraordenação, o incumprimento desta obrigação de serviço público, bem como dos deveres de informação e comunicação e as regras relativas ao sistema tarifário, sendo a AMT a entidade competente para o processamento de contraordenações estabelecidas no presente artigo, devendo as entidades públicas competentes comunicar à AMT a existência de infrações suscetíveis de sancionamento, quando constatadas.
53. Para além do que já ficou referido anteriormente, considera-se recomendável prever expressamente que, nos termos do n.º 3 do artigo 48.º do RJSPTP, as autoridades competentes devem comunicar à AMT a existência de infrações passíveis de sancionamento contraordenacionais, acompanhado dos respetivos elementos instrutórios.
54. Finalmente, a alínea *b)* do n.º 3 do artigo 10.º refere-se ao “Passe do Antigo Combatente”, o que certamente se tratará de um lapso.

IV – RECOMENDAÇÕES

55. Face ao exposto, a AMT recomenda os seguintes ajustes ao projeto de portaria:
 - Uma vez que se pretende eliminar diferentes critérios de atribuição da gratuidade a estudantes, é recomendável que a presente portaria refira expressamente que se aplica a quem hoje beneficia do transporte escolar e que também regulamenta o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, de forma a garantir que nenhum estudante, independentemente onde se localiza a sua residência ou estabelecimento de ensino é excluído da possibilidade de aceder a este benefício. Caso contrário, poderá gerar-se um

conflito entre as normas desta portaria e as normas constantes do Decreto-lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, no que se refere à abrangência da gratuidade. Quanto a este aspeto, a aprovação das presentes normas na forma de decreto-lei e não de portaria seria mais rigoroso, na eliminação de anteriores normas relativas a passes que se eliminam, bem como na sua articulação com o Decreto-Lei n.º 21/2019;

- Deve ser previsto que a competência de operacionalização e relacionamento com o IMT e o Estado não recai apenas nas AM e CIM, devendo ser articuladas com os Municípios, quando estes sejam autoridades de transportes ou titulares de contratos de serviço público;
- A penalização a aplicar ao beneficiário do passe gratuito para os jovens se beneficiar da gratuidade, em simultâneo, de mais de um título deve ser esclarecida;
- Deve ser prevista a possibilidade de condicionar a atribuição de passes escolares à efetiva e regular utilização dos serviços públicos em causa, por via de regulamentos das autoridades locais;
- Deve ser prevista a atribuição de financiamento à redução tarifária e não gratuidade, quando não seja possível, em determinada região, financiar a disponibilização de títulos de transporte com aquelas tarifas;
- As referências constantes da proposta de portaria e do documento de enquadramento devem ser compatibilizadas, devendo ser corrigido no texto da portaria, uma vez que o artigo 8.º estabelece que a compensação pela disponibilização dos passes gratuitos, *“corresponde ao valor da tarifa de venda ao público do título de referência e do número de validações realizadas, sendo pago por cada validação registada uma compensação de 5% do valor do passe, até se atingir a tarifa de venda ao público do título de referência desse passe”*, e o documento de enquadramento refere que *“com esta métrica, até realizar 20 validações é pago um valor por validação correspondente a 5% (1/20) do seu valor, atingido este valor é pago o valor do passe”*.;
- Caso se pretenda limitar o valor da compensação à verificação de um mínimo de 20 validações mensais, tal referência deverá constar expressamente da portaria, pois tal não resulta claro;

- No documento de enquadramento é também referido que os Passes que não são utilizados (ie, sem validação no mês ou período de 30 dias), não são compensados, sem que tal disposição esteja prevista expressamente na Portaria, o que deverá ser corrigido;
- Deve ser esclarecido se existem diferenças na atribuição de compensações entre as AM e as CIM;
- Por referência ao artigo 171.º da Lei do Orçamento do Estado para 2024 e ao artigo 23.º do RJSPTP, a portaria deve revogar expressamente as portarias aplicáveis e considerar revogados e inaplicáveis os diplomas legais citados relativos aos Passes 4.18 e Sub-23;
- A base de dados de nível nacional acessível pelas entidades emissoras de títulos de transporte, que permite validar os passes atribuídos, deve também ser acessível pela AMT, permitindo articular com o IMT e as autoridades de transportes de todos os sistemas e procedimentos de transmissão de informação;
- No artigo 10.º é apenas referida a transmissão de informação entre as AMT e o IMT, quando na verdade devem estar mencionadas as autoridades de transportes;
- Deve ser introduzida referência expressa ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que não só estabelece obrigações de informação perante a AMT quanto a obrigações de serviço público tarifárias, como regulamenta o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, quanto à obrigatoriedade de elaboração e publicação, pelas autoridades de transporte, de relatório público sobre as obrigações de serviço público a seu cargo;
- No que se refere a sanções, recomenda-se uma melhor ligação e justificação quanto à aplicabilidade de obrigações e previsão de sanções, por referência às normas do RJSPTP que, nestas matérias, não distinguem entre entidades públicas e privadas;
- No que se refere à redução do preço do cartão de suporte, deve existir referência expressa ao mesmo nas disposições relativas a compensações, que

se julga estarem apenas orientadas de forma clara para a compensação da venda de títulos de transporte;

- Deve ser referido que é privilegiada a utilização de meios eletrónicos, designadamente de sistemas de bilhética e de venda informatizados, e não que a sua não utilização condiciona o recebimento do valor de compensação;
- Deve ser previsto expressamente que, nos termos do n.º 3 do artigo 48.º do RJSPT, as autoridades competentes devem comunicar à AMT a existência de infrações passíveis de sancionamento contraordenacional, acompanhado dos respetivos elementos instrutórios;
- Deve ser prevista expressamente a possibilidade dos passes pré-existentis de criança ou estudante, terem de ser mantidos;
- Tal como recomendado no Estudo da AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes”, os sistemas de transportes bem como a capacidade de geração de receita e de investimento, as atividades económicas e as condições demográficas são substancialmente diversas entre as AM e as CIM, pelo que é recomendável a introdução de medidas de discriminação positiva face àquelas duas realidades, designadamente no financiamento proveniente do Orçamento do Estado;
- Tal como recomendado no Estudo da AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes”, tendo em conta a maximização dos meios escassos disponíveis e o investimento público associado, promovendo a mobilidade de pessoas, sobretudo nos territórios de baixa densidade, considera-se recomendável prever expressamente que, por decisão da autoridade de transportes e consagração em contrato de serviço público, pode ser possível efetuar, nos serviços escolares, o transporte de outras pessoas, desde que o objeto principal do transporte contratado seja, comprovadamente, o transporte de alunos, apenas quando existam lugares disponíveis e sempre que não exista transporte público alternativo, devendo as obrigações contratuais prever adequadamente as regras de transporte;
- Deve ser previsto que, na contratação de serviços especializados, quando não existe transporte público, pressupõe-se o transporte gratuito de alunos, sendo o operador remunerado pelos custos do transporte e não sendo titular da

receita associada, não sendo por isso beneficiário de qualquer compensação na medida em que não se poderá verificar sobrecompensação do mesmo;

- Para efeitos de controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, deve ser garantida a obtenção de pagamentos efetuados por autoridades de transportes aos operadores, assegurados por verbas próprias e do Orçamento do Estado.

V - CONCLUSÕES

56. Face ao exposto, considera-se que a medida proposta:

- Vai ao encontro do quadro internacional e europeu de ação para a redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), no qual Portugal assumiu o compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050 e reforça a determinação na adoção de medidas de descarbonização dos transportes, setor que em Portugal representa 24% do valor total das emissões de GEE;
- Pode contribuir para, por um lado, alterar padrões de mobilidade, atraindo mais passageiros para o transporte público, e, por outro lado, combater as externalidades negativas dos mercados da mobilidade e dos transportes;
- Constitui um contributo relevante para a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável¹⁵, que constitui efetivamente também um direito de cidadania, catalisador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, público e privado, mas também um garante de uma esfera alargada e mais bem protegida dos direitos dos diversos segmentos sociológicos em presença, na perspetiva das dinâmicas da digitalização, da descarbonização, da neutralidade climática e da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo, a coesão socioeconómica e territorial;

¹⁵ Inclusividade - Envolve a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as Pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança; Eficiência - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogéneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza; Sustentabilidade - Agrega as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacote Ecológico Europeu.

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

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

Lisboa, 20 de dezembro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino