

PARECER N.º 110/AMT/2021

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer 11/AMT/2021, de 28-01-2021, que aqui se dá por integralmente reproduzido, no sentido favorável, por se ter considerado que as peças do procedimento do *“Concurso público para contratualização do serviço público urbano de transporte de passageiros no Município de Portimão [confidencial],”* estavam em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, designadamente a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento).
2. Por email de 09-12-2021, veio o Município de Portimão solicitar a emissão de parecer prévio vinculativo nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34 do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, quanto à *“Concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros do Município de Portimão”*, no período transitório até à entrada em funcionamento da rede contratada na sequência do concurso público, iniciando a 1 de janeiro de 2022.

II – DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

3. No documento de fundamentação da operação refere o Município que:
 - *“O concurso para a concessão da rede [confidencial], que serve a cidade de Portimão foi já adjudicado, estando a decorrer a fase transitória necessária à adaptação do concorrente que ganhou o concurso às condições neste definidas.*
 - *A expectativa do município é de que a nova operação possa estar em funcionamento no início do 2.º semestre de 2022 e, como tal, a Câmara Municipal de Portimão (doravante designada de CMP) precisa de realizar um novo contrato com o operador [confidencial], mantendo-se em tudo a rede*

¹ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

atualmente em operação, no qual devem ficar explicitadas as condições em que será garantido o serviço de transporte neste período, nomeadamente no que respeita ao pagamento das compensações económicas associadas à realização do serviço.

- *Para tal foi desenvolvido o estudo do “Cálculo base do preço a ser pago na fase transitória da rede [confidencial], e sua fundamentação”, de modo a determinar qual o preço justo que deve ser pago pelo município.*
 - *Este estudo teve em consideração:*
 - *A oferta que atualmente é assegurada na rede [confidencial], nomeadamente no que respeita à produção quilométrica, tipologia da frota utilizada e tarifários praticados;*
 - *A procura atual e respetivas receitas, a qual sofreu uma grande redução com a pandemia provocada pelo Covid-19, ainda que tenha sido possível assumir alguma recuperação da procura no 1.º semestre de 2022;*
 - *Sempre que possível e adequado mantiveram-se os pressupostos adotados no Estudo de Fundamentação Económico-Financeira que serviu de base à determinação do preço base da concessão a 7 anos, uma vez que se entendeu que à exceção das condições relacionadas com as receitas tarifárias, a frota que é utilizada atualmente e os custos de combustível, as condições de determinação do preço se mantinham inalteradas.*
 - *O presente documento procura sintetizar os principais aspetos que justificam a racionalidade do valor que será pago pela autarquia, o que passou pela análise dos custos de produção de transportes e das receitas que o sistema pode vir a gerar. Esta análise é desenvolvida com muito maior detalhe no documento “Cálculo do Preço Base a ser pago na fase transitória da Rede Vai e Vem e sua fundamentação”, recomendando-se a leitura deste documento para a plena compreensão dos pressupostos assumidos.”*
4. O contrato tem como pressupostos o período de 1 de janeiro de 2022 a 30 de junho de 2022, bem como 603.126 de VKM produzidos e foi efetuada uma análise e comparação dos custos fornecidos pelo operador incumbente e aqueles que serviram de base ao

estudo que fundamenta a determinação do preço base da compensação a pagar durante o período transitório.

5. Foram tidos em conta gastos com pessoal e custos indiretos (Instalações alocadas e FSE, Materiais, Energia e fluidos, Serviços diretos, Amortizações), considerando o Município que *“é possível verificar que existem rubricas em que as duas metodologias conduzem a resultados muito semelhantes e outras em que se verificam diferenças bastante substanciais, nomeadamente: Nos gastos com pessoal (...) Os custos indiretos calculados pelo operador são também mais elevados do que aqueles que foram determinados no estudo do “Cálculo do Preço base a 5 ser pago na fase transitório da rede “[confidencial],” e sua fundamentação”, sendo que as principais diferenças estão associadas aos custos de manutenção, assistência à sede e Outras comissões (...).”*
6. Considera o Município que:
 - Quanto aos gastos com pessoal *“defende-se que as estimativas de custos de pessoal apresentadas no estudo “Cálculo do Preço base a ser pago na fase transitório da rede “[confidencial],” e sua fundamentação” estão mais em linha com a realidade do setor”;*
 - Quanto ao cálculo dos custos de produção *“da oferta da rede “[confidencial],” é de [confidencial], euros por VKM na estimativa realizada para a determinação do valor base a pagar, enquanto a [confidencial], estima esse valor em [confidencial], €/VKM, valor este que é muito elevado se atendermos a que se trata de uma rede urbana com uma frota de autocarros midi e para a qual existe uma elevada eficiência na utilização dos recursos”;*
 - *“(...) apesar das metodologias de cálculo não serem totalmente comparáveis pode-se concluir que o valor agora calculado é equilibrado para ambas as partes (i. e, CMP e operador) e permitirá que o serviço de transporte público venha a ser realizado sem perturbações durante esta fase de transição.”*
7. Quanto a receitas, refere o Município que *“a rede “[confidencial],” tem sido operada em regime de prestação de serviços, o que significa que até hoje, o risco da operação era do operador, mas o risco comercial tem sido integralmente suportado pela autarquia. Na fase transitória, o modelo contratual passa a ser o de concessão e, por isso, as receitas serão do operador, sendo que a compensação a pagar pela CMP será apenas o valor necessário para cobrir os custos de operação e remunerar de modo razoável o operador. A [confidencial], não estabeleceu qual o valor de referência das receitas que tinha*

adotado e por isso foi necessário estimar as receitas para o 1.º semestre de 2002, o que foi feito a partir da compreensão das tendências de evolução da procura em 2020 e 2021.”

8. Considerando diversos pressupostos, incluindo a redução de procura em contexto Pandémico, isto é, a *“procura entre janeiro e setembro de 2021 correspondeu a 54% da procura registada no período homólogo de 2019, mas se considerarmos os meses de verão, a procura foi já de 65% da procura registada em 2019”*, o Município estima que a receita *“possa ser de [confidencial], euros, valor este que vai ser considerado para determinar as compensações que a CMP deverá pagar ao operador.”*
9. Quanto à taxa de cobertura dos custos pelas receitas, refere o Município que:
 - *“Considerando a produção quilométrica considerada para a atual rede [confidencial],”, estima-se que a receita média seja [confidencial], €/km, valor que é quase metade do valor que anteriormente se verificava nesta rede antes da eclosão da pandemia”;*
 - *“Para que a operação da rede [confidencial],” seja viável, a CMP terá de assumir o pagamento de uma compensação que, neste enquadramento é próxima dos [confidencial], € por VKM, num total de cerca de [confidencial], euros para os 6 meses em análise”;*
 - *“Esta compensação permite remunerar o operador e assumir um lucro líquido de [confidencial], %, o qual se enquadra no limiar mínimo de remuneração das operações de transporte público”*
10. Conclui o Município que, para efeitos do disposto no artigo 410.º-A do CCP, o qual estabelece que o valor da concessão é o total do volume de negócios da concessionária gerado ao longo de toda a duração da concessão, *“o valor da concessão é de cerca de [confidencial], euros, dos quais [confidencial], mil euros correspondem ao valor da compensação a ser assumida pela CMP e os restantes [confidencial], euros são relativos às receitas tarifárias pagas pelos passageiros que utilizam este serviço.”*
11. No documento de *“Fundamentação económico-financeira do cálculo do preço a contratar na fase transitória - EVEF”* é referido que:
 - *“Este estudo tem em consideração as condições de realização da oferta, a procura atual (e respetivas receitas) e as condições em que se espera que esta operação irá ser realizada, incorporando o aumento do preço do combustível a*

que se assiste e a retoma mais demorada da procura dos transportes públicos por parte dos passageiros.

- *Serão sempre assumidos critérios prudenciais, procurando determinar o valor justo a ser suportado pela CMP e que igualmente remunere o operador de forma adequada.*
- *É ainda de referir que tanto quanto possível se mantiveram os pressupostos adotados no Estudo de Fundamentação Económico-Financeira que serviu de base à determinação do preço base da concessão a 7 anos, uma vez que se entendeu que à exceção das condições relacionadas com as receitas tarifárias, a frota que é utilizada atualmente e os custos de combustível, as condições de determinação do preço se mantinham inalteradas.*
- *Para o desenvolvimento deste estudo são assumidos os seguintes pressupostos: O período transitório tem 6 meses, com início a 1 de janeiro de 2022; A modalidade contratual será em regime de concessão; A rede em operação corresponde à rede atual; O quadro de pessoal e a frota considerados são aqueles que foram referidos pela [confidencial],.”*

12. O EVEF confirma as conclusões supra referenciadas, de forma detalhadas, concluindo:

- *(...) o pagamento de uma compensação de [confidencial], €/VK é adequada para remunerar o operador neste período transitório. Neste exercício teve-se em consideração a informação disponibilizada pela [confidencial], no que respeita à produção quilométrica, frota afeta à operação e pessoal afeto a este serviço. Com base nesta informação foi possível estimar os custos de produção da rede “[confidencial],”, tendo-se assumido pressupostos tão próximos quanto possíveis daqueles que foram utilizados no EVEF que presidiu ao concurso para a concessão de transportes há 7 anos.*
- *Tendo em consideração que se trata de uma operação para um período muito circunscrito no tempo e que ainda estará muito influenciado pela pandemia, foram introduzidos ajustes importantes em algumas dimensões do modelo de negócio.”*
- *Num teste de sensibilidade da robustez do modelo, “considerou-se que as receitas tarifárias em 2022 apresentassem uma quebra como em 2020 (isto é, as receitas em 2022 acabassem por corresponder a cerca de [confidencial], % dos valores verificados em 2019) e mesmo nestas circunstâncias a operação ainda*

é lucrativa para o operador, ainda que apresentando um lucro líquido residual ([confidencial], % versus os [confidencial], % estimados nestas condições);

- Quanto a custos de combustível “foram calculados através da projeção dos preços ao consumidor verificados no último ano para o próximo semestre e assumindo sempre uma tendência crescente, o que significa que no final do período, os custos com o combustível aumentam [confidencial], % face situação atual e não consideram qualquer desconto associado à compra do combustível em grandes quantidades por parte do operador”.
- (...) não se considera a possibilidade de existirem subsídios do Estado à operação dos transportes públicos, a qual será tanto mais provável, quanto mais for o aumento do preço dos combustíveis. Nesse sentido considera-se que os pressupostos utilizados são prudentiais e incorporam a incerteza de evolução do mercado”;
- Quanto a gastos com pessoal, teve-se “em consideração os valores adotados no EVEF da Concessão (e considerados no EVEF da concessão da AMAL) e são mais elevados do que aqueles que são definidos no Boletim do Trabalho e Emprego 35/2019 atualizados para 2022.”

Caderno de Encargos (CE)

13. Constata-se, desde já, que o CE incorpora elementos que a AMT² considera nas suas recomendações que um Contrato de Serviço Público deve contemplar ao abrigo do RJSPTP, nomeadamente na definição de obrigações de reporte pelo operador, indicadores de avaliação de desempenho e critérios de qualidade de serviço e da frota.
14. Aliás, o caderno de encargos contém disposições semelhantes às constantes do contrato de serviço público que foi submetido à concorrência. Para uma visualização abrangente do seu conteúdo, transcreve-se o respetivo índice, destacando-se adiante diversas disposições contratuais:
 - “CLÁUSULA 1.ª DEFINIÇÕES
 - CLÁUSULA 2.ª ANEXOS³
 - CLÁUSULA 3.ª NORMAS APLICÁVEIS AO CONTRATO E SUA INTERPRETAÇÃO

² Consultar as diversas orientações emitidas e que constam de: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

³ São eles “Anexo I Rede Anexo II Código de Exploração Anexo III Plano de Operação Anexo IV Sistema tarifário Anexo V Obrigações de informação Anexo VI Modelo de relatório financeiro Anexo VII Avaliação do desempenho”

- *CLÁUSULA 4.ª PRODUÇÃO DE EFEITOS E DURAÇÃO DO CONTRATO*
- *CLÁUSULA 5.ª OBJETO*
- *CLÁUSULA 6.ª NATUREZA DA CONCESSÃO*
- *CLÁUSULA 7.ª ESTABELECIMENTO DA CONCESSÃO*
- *CLÁUSULA 8.ª REGIME APLICÁVEL AOS BENS AFETOS À CONCESSÃO*
- *CLÁUSULA 9.ª MATERIAL CIRCULANTE*
- *CLÁUSULA 10.ª SOCIEDADE CONCESSIONÁRIA*
- *CLÁUSULA 11.ª OBTENÇÃO DE LICENÇAS E AUTORIZAÇÕES*
- *CLÁUSULA 12.ª APRESENTAÇÃO DE COMPROVATIVOS*
- *CLÁUSULA 13.ª ATIVIDADES DE OPERAÇÃO*
- *CLÁUSULA 14.ª PLANO DE OPERAÇÃO*
- *CLÁUSULA 15.ª GESTÃO DE VARIAÇÕES PONTUAIS DE PROCURA*
- *CLÁUSULA 16.ª AJUSTAMENTOS PONTUAIS*
- *CLÁUSULA 17.ª AUMENTO PERMANENTE DA OFERTA DE SERVIÇO E EXPANSÃO DA REDE*
- *CLÁUSULA 18.ª MANUTENÇÃO*
- *CLÁUSULA 19.ª GESTÃO E CONTROLO DE RISCOS*
- *CLÁUSULA 20.ª INTERRUPTÕES OU SUSPENSÕES DE SERVIÇO*
- *CLÁUSULA 21.ª TÍTULOS DE TRANSPORTE*
- *CLÁUSULA 22.ª TARIFÁRIO*
- *CLÁUSULA 23.ª ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS*
- *CLÁUSULA 24.ª DEVERES DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO*
- *CLÁUSULA 25.ª DEVER GERAL DE COLABORAÇÃO*
- *CLÁUSULA 26.ª PROPRIEDADE INTELECTUAL*
- *CLÁUSULA 27.ª DADOS PESSOAIS*
- *CLÁUSULA 28.ª CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL*
- *CLÁUSULA 29.ª DIREÇÃO E FISCALIZAÇÃO PELO CONCEDENTE*
- *CLÁUSULA 30.ª GESTOR DO CONTRATO*
- *CLÁUSULA 31.ª DIREITO DE ACESSO*
- *CLÁUSULA 32.ª AUTORIZAÇÕES DO CONCEDENTE*
- *CLÁUSULA 33.ª MONITORIZAÇÃO DO DESEMPENHO*

- *CLÁUSULA 34.ª DISPOSIÇÕES GERAIS E REGIME DE RISCO*
- *CLÁUSULA 35.ª FINANCIAMENTO*
- *CLÁUSULA 36.ª COMPENSAÇÃO POR OBRIGAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO*
- *CLÁUSULA 37.ª COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS*
- *CLÁUSULA 38.ª PARTILHA DE BENEFÍCIOS*
- *CLÁUSULA 39.ª REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÓMICO-FINANCEIRO*
- *CLÁUSULA 40.ª CAUÇÃO*
- *CLÁUSULA 41.ª SEGURO*
- *CLÁUSULA 42.ª MODIFICAÇÃO DA CONCESSÃO*
- *CLÁUSULA 43.ª SUBCONTRATAÇÃO*
- *CLÁUSULA 44.ª ALTERAÇÕES DAS PARTES NO CONTRATO*
- *CLÁUSULA 45.ª PRINCÍPIO GERAL DE RESPONSABILIDADE DA CONCESSIONÁRIA*
- *CLÁUSULA 46.ª IMPOSSIBILIDADE DO CUMPRIMENTO, INCUMPRIMENTO E INCUMPRIMENTO DEFINITIVO*
- *CLÁUSULA 47.ª SANÇÕES CONTRATUAIS*
- *CLÁUSULA 48.ª FORÇA MAIOR*
- *CLÁUSULA 49.ª SEQUESTRO*
- *CLÁUSULA 50.ª EXTINÇÃO DA CONCESSÃO*
- *CLÁUSULA 51.ª RESGATE*
- *CLÁUSULA 52.ª RESOLUÇÃO DO CONTRATO POR INCUMPRIMENTO CONTRATUAL DA CONCESSIONÁRIA*
- *CLÁUSULA 53.ª RESOLUÇÃO DO CONTRATO PELA CONCESSIONÁRIA*
- *CLÁUSULA 54.ª TRANSIÇÃO*
- *CLÁUSULA 55.ª TRANSMISSÃO DO CONHECIMENTO*
- *CLÁUSULA 56.ª REVERSÃO E TRANSFERÊNCIA DOS BENS AFETOS À CONCESSÃO*
- *CLÁUSULA 57.ª RESOLUÇÃO AMIGÁVEL*
- *CLÁUSULA 58.ª RESOLUÇÃO POR VIA JUDICIAL*
- *CLÁUSULA 59.ª NÃO EXONERAÇÃO DE CUMPRIMENTO*
- *CLÁUSULA 60.ª DEVER DE CONFIDENCIALIDADE*
- *CLÁUSULA 61.ª COMUNICAÇÕES ENTRE AS PARTES*
- *CLÁUSULA 62.ª CONTAGEM DE PRAZOS*

- *CLÁUSULA 63.ª INVALIDADE PARCIAL DO CONTRATO*

15. Nos termos das Cláusula 5.ª e 6.ª

- A exploração fica sujeita às obrigações de serviço público expressamente impostas no presente CE, designadamente: a) A obrigação de operar a rede nos termos previstos no anexo respetivo, segundo os percursos e horários definidos; b) A obrigação de disponibilizar os títulos de transporte e aplicar as tarifas previstos no Anexo IV; c) A obrigação de prestar a informação prevista no CE;
- A exploração abrange o serviço público de transporte escolar assegurado através do serviço público regular ou flexível de acordo com os planos de transporte escolar do Município e da Comunidade Intermunicipal da qual este faz parte, nos termos o Decreto-lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
- A concessão é de serviço público e o operador goza do direito de explorar a concessão em regime de exclusividade

16. Nos termos da Cláusula 9.ª, deve ser disponibilizado material circulante necessário para o cumprimento das obrigações incluídas na exploração, cuja quantidade e as características técnicas devem cumprir todas as exigências legais aplicáveis e ser adequadas à satisfação da procura a cada momento verificada e ao cumprimento do serviço público objeto da concessão e do desempenho do operador.

17. Nos termos da Cláusula 13.ª, o operador é responsável por:

- Operar o serviço público de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente, usando para o efeito as melhores práticas, nomeadamente de gestão de circulação, fazendo-o com o zelo e diligência adequados e necessários;
- Assegurar o cumprimento do plano de operação, garantindo que o serviço de transporte cumpra, em cada momento, todas as necessidades de procura que se venham a verificar, organizando adequadamente os respetivos níveis de serviço e assegurando condições de comodidade, rapidez e segurança;
- Promover e implementar um adequado sistema de gestão de ocorrências anómalas, incidentes e acidentes, realizando, sempre que as circunstâncias justifiquem, a mobilização dos veículos de reserva que integram o material

circulante, as atividades de manutenção, a substituição dos veículos, entre outras atividades;

- Prestar os serviços de transporte concessionados a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário;
- Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas;
- Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes e que se projetem na atividade, nos termos das disposições legais e regulamentares vigentes em cada momento;
- Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades de operação, incluindo as referidas no Código de Exploração que constitui o Anexo II do CE;
- Obter e atualizar todas as autorizações e/ou licenças para os recursos humanos e para a operação e manutenção do serviço público;
- Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação vigente, designadamente os constantes do artigo 22.º do RJSPTP, e na Cláusula 24.ª;

18. Proceder à articulação com terceiros que interajam no serviço público nos termos do Contrato ou por força das determinações legais ou regulamentares.
19. Nos termos da Cláusula 24.ª, o operador obriga-se a prestar todas as informações e todos os esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, bem como as demais obrigações de informação previstas no CE e no Anexo V ao CE.
20. Segundo a Cláusula 29.ª a fiscalização do Contrato pelo Município não dispensa a sujeição das atividades objeto do contrato à respetiva fiscalização, nos termos da lei, por outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT no exercício da sua competência de regulação e fiscalização nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
21. Nos termos da Cláusula 33.ª a monitorização do desempenho do operador ou das entidades que atuem sob sua conta ou orientação, incluindo os subcontratados, tem por base os indicadores de avaliação do desempenho constantes do Anexo VII ao CE, com

base nos dados reais sobre a execução da concessão obtidos através do cumprimento das obrigações de informação da nos termos previstos no CE. Em função do resultado obtido da aplicação dos indicadores, há lugar a deduções à compensação por obrigação de serviço público nos termos previstos no Anexo VII ao CE. Com base no resultado da aplicação dos indicadores, o Município elabora relatórios periódicos mensais de acompanhamento da Concessão nos termos definidos no Anexo VII ao CE e sem prejuízo do direito do Município, ou de outras entidades com competência para o efeito, designadamente a AMT, de inspecionar, a todo o tempo, as atividades desenvolvidas.

22. De acordo com a Cláusula 36.^a pela exploração, e para além do direito de recebimento da receita tarifária, o operador tem direito a receber do Município a compensação mensal indicada na proposta adjudicada, a qual não pode ser superior a €120.625,20, sendo esta a única contrapartida financeira que lhe é devida pelo Município.
23. Segundo a Cláusula 38.^o, sem prejuízo da obrigação de eliminar situações de sobrecompensação, o Município tem direito à partilha dos benefícios da exploração de serviços públicos, no caso de ocorrerem modificações unilaterais das condições da concessão com efeito económico favorável ao operador ou em caso de alterações legislativas de carácter específico, que tenham impacto direto favorável sobre os gastos e/ou rendimentos do operador.
24. Segundo a Cláusula 39.^o, existirá reposição do equilíbrio económico-financeiro desde que o operador apresente: a) descrição detalhada do evento ou eventos elegíveis; b) indicação da disposição ou disposições contratuais na qual o pedido se funda; c) quantificação detalhada, fundamentada e comprovada da redução das receitas da Concessão, decorrente diretamente do evento ou eventos elegíveis.
25. De acordo com a Cláusula 47.^a, sem prejuízo da possibilidade de sequestro, resgate e resolução sancionatória do contrato de concessão nos termos do artigo 333.^o do Código dos Contratos Públicos (CCP), o Município pode, com observância das regras previstas nos artigos 325.^o e 329.^o do CCP e no artigo 45.^o do RJSPTP, aplicar multas em caso de incumprimento não justificado das obrigações, sendo que:
 - As infrações leves são sancionáveis com sanção pecuniária de 200€ a 2.000€;
 - As infrações graves são sancionáveis com sanção pecuniária de 2.000€ a 6.000€;
 - As infrações muito graves são sancionáveis com sanção pecuniária de 6.000 € a 20.000 €;

III– DO PARECER

26. Como anteriormente referido, através do Parecer n.º 46/AMT/2019, de 10 de outubro, a AMT emitiu parecer favorável sobre a prorrogação do “*Contrato para a Prestação de Serviços de Circuitos de Transportes Urbanos no Concelho de Portimão*”, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 19.º do RJSPTP, no pressuposto da sua manutenção máxima por dois anos e no pressuposto da submissão à concorrência daqueles serviços.
27. Posteriormente, a AMT emitiu o Parecer 11/AMT/2021, de 28-01-2021 no sentido favorável, por se ter considerado estar o procedimento concursal em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, designadamente, o RJSPTP, bem como com o Regulamento.
28. Daqui decorre a concordância da AMT relativamente aos procedimentos anteriores do Município quanto ao cumprimento das regras nacionais e europeias de adequada contratualização de serviços públicos e cumprimento da submissão à concorrência de serviços públicos de transporte de passageiros.
29. Neste momento está em causa a manutenção da prestação do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros até ao dia anterior à data do início do período de funcionamento normal do contrato de serviço público que foi precedido de procedimento concursal.
30. E nessa medida, o Município integra-se nas situações identificadas⁴ em informação pública⁵, como tendo assegurado o cumprimento de tais ditames legais e podendo assegurar a manutenção dos atuais serviços de transporte público de passageiros até à entrada em exploração do novo contrato de serviço público, precedido de concurso público⁶.

⁴ Cumpre referir que a AMT publicou um ponto de situação da implementação daquele regime jurídico, que se encontra disponível no respetivo *sítio da internet* (https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf), de onde consta que cerca de 85% dos Municípios (Autoridades de Transportes na aceção do Regulamento e do RJSPTP) delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções e que todas as mencionadas entidades intermunicipais submeteram a parecer prévio vinculativo (PPV) da AMT as peças de procedimentos, em tempo, de acordo com as regras estabelecidas para toda a União Europeia (UE), ou seja, até 3.12.2019.

⁵ Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

⁶ Tal como anteriormente referido pela AMT (https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf) a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público. Todos os operadores do mercado de transportes sujeitos a obrigações de serviço público (OSP), com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de CSP com

31. Naquela informação consta que:

- O legislador estabeleceu, em 2015, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, um prazo de caducidade *ope legis* – 03-12-2019 - dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (Autorizações), atribuídos ao abrigo do anterior RTA, revogado por aquele diploma, que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário;
- Tendo em conta que estamos perante serviços de interesse económico geral (SIEG), qualificados como serviços públicos essenciais⁷, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público e numa ótica de proporcionalidade, foi necessário conjugar as duas vertentes do interesse público em presença: por um lado garantir o acesso ao mercado através de procedimentos concorrenciais, cumprindo os ditames nacionais e europeus no que se refere à necessidade de proceder à contratualização de serviços de transportes, através de um regime concursal e, por outro, garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos;
- Assim, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as autoridades de transportes locais pudessem prorrogar, de forma condicionada, as já mencionadas Autorizações, ou seja, um mecanismo que permitisse assegurar que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela caducidade automática e na pendência de procedimentos concursais;
- O prazo das referidas Autorizações apenas poderia ser prorrogado se, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concursal para seleção de novo operador de transporte de passageiros, o qual se inicia

as AT competentes, nomeadamente de nível local, devendo tais CSP ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório. (Nos termos do artigo 19.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.)

⁷ A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

(nos termos do mesmo regime), com a submissão das peças procedimentais a parecer por parte da AMT;

- Nestes termos, apenas após a submissão a parecer da AMT das peças concursais, as entidades adjudicantes poderiam, de forma fundamentada e por razões de interesse público relevante - designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público - emitir atos próprios de prorrogação de Autorizações ou contratos.
- Ou seja, neste contexto, tendo as autoridades locais apresentado as peças relativas aos procedimentos antes de 3 de dezembro de 2019, consideravam-se cumpridas as exigências do Regulamento, de submissão à concorrência dos serviços de transporte público de passageiros no âmbito do respetivo período transitório, permitindo manter a validade das Autorizações, pelo prazo máximo de 2 anos.

32. No referido documento, além das considerações sobre os efetivos impactos, em 2020 e 2021, da Pandemia SARSCoV2 (COVID-19) na gestão dos atuais serviços e na condução dos procedimentos concursais, foram identificados diversos circunstancialismos locais e específicos, relativos à finalização do processo contratualização do serviço de transporte público de passageiros relativamente à aplicação do modelo de adjudicação de contratos de serviço público de acordo com o regime-regra do “concurso”, previsto no Regulamento e no RJSPTP:

(A) situações em que a AT ainda não promoveu o lançamento do processo de seleção do operador de serviço público de transporte de passageiros; e

(B) situações em que as AT promoveram, de facto, o lançamento de tais concursos, mas em que os mesmos ainda não se encontram concluídos pela ocorrência das várias situações:

- (i) a adjudicação ainda não ocorreu;*
- (ii) a adjudicação ocorreu, mas ainda não foi celebrado o contrato de serviço público;*
- (iii) a adjudicação já ocorreu e o CSP já foi celebrado, mas ainda não se iniciou ou porque aguarda decisões do Tribunal de Contas - TdC ou da Autoridade da Concorrência - AdC (por exemplo) ou porque foi objeto de impugnação judicial ainda não decidida;*

(iv) os concursos foram lançados, mas ficaram “desertos”.

33. A AMT considerou que os circunstancialismos (A) e (B) deveriam ser objeto de tratamento distinto, de acordo com os Princípios da Equidade, Proporcionalidade e do “dever” de Boa Administração, tendo em conta a prossecução do interesse público de assegurar, sem interrupções, a provisão do serviço de transporte público de passageiros e respeitando o regime-regra de submissão à concorrência, sendo que, mesmo nos casos (A), se considerou que as entidades adjudicantes, para evitar a interrupção grave na provisão, sem interrupções, dos serviços de transporte público de passageiros, poderiam socorrer-se atempadamente, dos dispositivos legais em vigor que entendam por mais adequados^{8 9}
34. No que respeita aos circunstancialismos referidos em (B) supra (em que as autoridades locais já deram início ao procedimento de seleção concorrencial do operador do serviço de transporte público de passageiros), após início do procedimento com pedido de emissão de parecer à AMT, foram distinguidas aquelas em que o procedimento ainda não foi concluído por causas “externas” (não imputáveis à entidade adjudicante, que estaria “inibida” de decidir) - como por exemplo, ausência de Parecer da Autoridade da

⁸ Será de recordar que no ponto 5. do artigo 5.º do Regulamento se estabelece: (I) “Em caso de rutura dos serviços ou de risco iminente dessa rutura, a autoridade competente pode tomar medidas de emergência; (II) As medidas de emergência consistem na adjudicação por ajuste direto ou num acordo formal de prorrogação de um contrato de serviço público, ou na imposição de prestar determinadas obrigações de serviço público. O operador de serviço público tem o direito de impugnar a decisão de impor a prestação de determinadas obrigações de serviço público. O prazo de adjudicação, prorrogação ou imposição de um contrato de serviço público através de medidas de emergência não pode exceder dois anos.”

Por outro lado, o artigo 19.º do RJSPT estipula: “1 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no Código dos Contratos Público 2 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência. 3 - Nas situações de emergência, a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público. 4 - Em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3, o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do presente RJSPT e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos”.

Naturalmente, estas normas têm de ser articuladas com o Código dos Contratos Públicos, designadamente no artigo 24.º: 1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso; b) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele concurso; c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

A propósito deste último aspeto (adjudicação direta por critérios materiais, por motivos de urgência imperiosa, recomenda-se a releitura das notas AMT - https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2236/parecer-n%C2%BA-30_16ago2019.pdf

⁹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf> – neste sentido, é importante chamar à colação a Informação emitida pela AMT aos Stakeholders (sobre Ajustes Diretos). Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência. De 25.07.2018.

Concorrência (AdC) e/ou de Visto Prévio do TdC ou, ainda, pela pendência da ações judiciais [circunstancialismo (B). iii], das situações em que o procedimento foi, de facto, lançado, mas ficou “deserto”, tendo em conta a não resposta do mercado [circunstancialismo (B). iv].

35. Nos casos em que os procedimentos não foram conclusos por “causas externas”, não imputáveis à entidade adjudicante - [circunstancialismo (B). iii] – considerou-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam *ope legis*¹⁰ e que a operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo, visto do TdC¹¹, parecer de entidade administrativa¹², decisão judicial¹³).
36. Mais foi referido que até conclusão dos procedimentos, adjudicação/ celebração e início da nova operação de transportes, seria aconselhável que cada entidade de transportes, analisando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, *i.e.* início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial (pelo mercado). A forma de melhor assegurar a validade das Autorizações será a prática de atos administrativos que confirmem a sua prorrogação expressa, por aplicação dos n.ºs 2 e 4 do artigo 19.º do RJSPTP. Foi salientado que a prorrogação, nestes casos, não poderia exceder o prazo máximo de 2 (dois) anos, contado a partir da data desta nova prorrogação¹⁴ e que a prorrogação deveria ser fundamentada, expressando os circunstancialismos e contingências, concretos e locais, aplicáveis à entidade adjudicante e aos seus procedimentos específicos.
37. Mais foi sublinhado que, existindo pagamento de compensações/remunerações, através de contratos de serviço público, quanto aos serviços de transportes titulados por Autorizações, deveriam ser cumpridas todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública.

¹⁰ Ex vi n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019.

¹¹ Cfr. *inter alia*, Artigo 45.º da LOPTC.

¹² Cfr. *inter alia*, Artigo 129.º do CPA (Incumprimento do dever de decisão) e, ainda, n.º 3 do Artigo 130.º do CPA (Atos Tácitos).

¹³ Cfr. *inter alia* Artigo 128.º do CPA (Proibição de executar o ato administrativo), que estabelece, no seu n.º 1 que quando “quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência do processo cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público”.

¹⁴ Cfr. n.º 4, in fine do Artigo 19.º do RJSPTP.

38. Na verdade, será de referir que a existência de um contrato de serviço público poderá dispensar a necessidade de emissão de autorizações provisórias, pois aquele constitui título bastante para enquadrar a operação. De facto, inicialmente, as autorizações constituem o único título habilitante pois, nem sempre, estaria associado o pagamento de compensações/remunerações. Nesta data, constata-se que praticamente todos os serviços de transportes titulados por autorizações provisórias têm associado um contrato de serviço público com pagamento de compensações remunerações, pelo que esta situação não se tratará verdadeiramente de uma exceção, mas sim de uma regra.
39. No caso concreto, não está em causa a prática de atos administrativos tendentes à manutenção em exploração dos serviços de transporte público por via de autorizações provisórias mas manter a atual prestação de serviços de transportes, por via de contrato de concessão, sem submissão à concorrência e na pendência de procedimento concursal que foi lançado e adjudicado mas não entrou ainda em efetiva exploração.
40. Ora, os serviços em causa foram efetivamente submetidos à concorrência, tendo o contrato já sido adjudicado e estando a decorrer a fase transitória necessária à adaptação do concorrente que ganhou o concurso às condições neste definidas.
41. Considera-se que se encontram reunidos os requisitos para a presente contratação, designadamente por:
- Estar em causa a necessidade de atuar em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços ou em situações de emergência, ou seja, assegurar a inexistência de rutura do serviço público a partir de 31 de dezembro de 2021, sendo de sublinhar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho;
 - A contratação é feita na medida do estritamente necessário, visto que é apenas para o período em falta, até à entrada em funcionamento do novo operador escolhido no concurso público em curso;
 - Não podem ser cumpridos os prazos inerentes à escolha de um outro operador no mercado mediante outro procedimento pré-contratual, afigurando-se acrescer de efeito útil proceder à escolha de outro operador, quando o mesmo já foi escolhido por procedimento concursal;

- Não se afigura possível a escolha de outro operador que não o incumbente para apenas assegurar 6 meses de serviço, tendo de alocar meios relevantes para o mesmo em pouco tempo, o que poderia, eventualmente, apenas ser possível por montantes muito superiores. Não será exetável que outro operador logre efetivamente alocar os meios necessários em tão curto espaço de tempo para uma prestação e serviços também ela de curta duração.
42. Considera-se que, neste caso, o prazo de 2 anos previsto no artigo 19.º do RJSPTP não poderá ser lido de forma estrita e inflexível, sobretudo quando não está em causa a preterição de procedimento concursal, uma vez que o mesmo já foi prosseguido, nem poderá ser intransigentemente defendido o contrário, pois a consequência seria o lançamento de novo procedimento, para o qual não seria possível cumprir todos os procedimentos pré-contratuais e poderia apenas terminar após a efetiva entrada em funcionamento do novo contrato.
43. No caso concreto estamos perante uma concessão, cujo valor é de cerca de [confidencial], euros, dos quais [confidencial], euros correspondem ao valor da compensação a ser assumida pelo Município, para a realização e obrigações de serviço público, por 6 meses a contar de 1 de janeiro de 2021, até ao fim do período transitório do contrato que foi precedido de procedimento concursal, e os restantes [confidencial], euros são relativos às receitas tarifárias pagas pelos passageiros que utilizam este serviço.
44. Não obstante se passar de um modelo de prestação de serviços para um modelo de concessão, do ponto de vista global, continua a constatar-se que:
- Foram fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
 - Procedeu-se à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
 - Foi tido em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidades globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
 - Foi estabelecido valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;

- Foram estabelecidos mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.
45. Aliás, de referir que o presente contrato representa um avanço face àquele que se encontra em vigor e que já havia sido validado pela AMT e pelo TdC aproximando-se do modelo mais detalhado e rigoroso que resulta do procedimento concursal já findo.
46. De sublinhar, positivamente, o facto de não se ter procedido a uma mera prorrogação do anterior modelo contratual e se ter investido em nova avaliação económico-financeira, com base nos dados mais atualizados disponíveis, abrangendo já os impactos da Pandemia Covid-19.
47. Considerando os dados disponibilizados pelo Município, baseados em anterior contrato mas também no estudo de base do procedimento concursal e expostos supra – valor do contrato e critério de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias.
48. Por outro lado:
- Na fundamentação do procedimento – que é bastante detalhada – que, com base em obrigações e determinações específicas de serviço público, são contabilizados, de forma desagregada, os gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço, decorrendo da diferença entre ambos o valor da compensação a pagar pela autoridade de transportes.
 - Estão identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam a prestação do serviço nos termos e exigências estipuladas;
 - A prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor da compensação fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável;
 - Não será de obstar ao prosseguimento do contrato, pois se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de manutenção da prestação

de serviço público de transporte de passageiros a partir do fim do anterior contrato.

49. Por outro lado, afigura-se que estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassarão o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável - Refira-se que a TIR obtida encontra-se em linha com a taxa de referência (10%)¹⁵, para a remuneração dos ativos investido neste setor de atividade, situando-se assim dentro dos limites do lucro razoável associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
50. De qualquer forma, deve ser garantida a implementação de mecanismos contratuais de calibração do modelo em caso de não verificação daqueles pressupostos, designadamente, a adequada compensação do operador pela diminuição de rendimentos ou aumento de gastos que tornem incomportável a exploração nos termos previstos ou dos mecanismos contratuais previstos que evitem a sua sobrecompensação¹⁶.
51. De recordar que, de acordo com o Regulamento, não só se deverá evitar a sobrecompensação do operador como também a compensação abaixo do que se verifica necessário para assegurar o serviço público. Também referem as orientações

¹⁵ O valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019, do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem, publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor, disponível no site do BP (<https://www.bportugal.pt/QS/qswweb/Dashboards>) é de 10%. A AMT tem entendido que esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, a considera como a taxa de lucro razoável associada à execução do serviço público de transporte de passageiros. De acordo com a Comissão Europeia “De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (1) (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007. A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. (...) A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato”. Ainda que estas considerações se refiram à TIR histórica, nada obstará, nesta data, à consideração do valor apresentado pela Município, quanto a estimado para a vida contratual.

¹⁶ Designadamente para efeitos do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual.

da Comissão Europeia¹⁷ para aplicação do Regulamento que “É de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência. (...) Significa isto que as regras deste regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento. Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.”.

52. Por outro lado, a AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte¹⁸, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
53. De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica e tendo em conta o já referido relatório a elaborar pela

¹⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%20C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%20C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia).

¹⁸ Ver: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf ; Relatórios de Obrigações de Serviço Público: https://www.amtautoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf e Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros - <https://www.amtautoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>

autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento (e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio¹⁹).

54. No caso concreto, sublinha-se que, à semelhança do procedimento concursal, foram tidas em conta as orientações da AMT quanto ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público²⁰, tendo também sido definidos procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que lhe permite não só efetuar uma monitorização²¹ eficaz da execução contratual²², bem como acorrer à dinâmica da gestão contratual (alterações ao nível de serviço em função das circunstâncias).
55. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cabal cumprimento de horários e frequências. No quadro específico ora sob escrutínio estão estabelecidos indicadores de desempenho, correspondendo-lhes uma sanção efetiva para todo e qualquer incumprimento de nível operacional..
56. De sublinhar também que o CE prevê uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, como tem, aliás, sido recomendado pela AMT em outros procedimentos.
57. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o CE dá adequada execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens,

¹⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

²⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²¹ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

²² Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

58. Deverá também ser dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa.”* Julga-se assim que os deveres gerais e específicos de informação do operador permitirá ao Município produzir o referido relatório e de acordo com as orientações produzidas pela AMT.²³
59. Finalmente, de referir que o Município deverá garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como à competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro²⁴, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

60. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua conformidade com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado e com observância das racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
61. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes,

²³ Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 em http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²⁴ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

sendo por isso necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

62. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa e da experiência obtida com a implementação de serviços essenciais no contexto da Pandemia COVID-19, o que permite concluir pela coerência das estimativas apresentadas, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao mercado..
63. De qualquer modo, e de forma a garantir, a todo o tempo, a conformidade legal da execução contratual, determina-se²⁵ que:
- Garantir a implementação de mecanismos contratuais de calibração do modelo em caso de não verificação daqueles pressupostos, designadamente, a adequada compensação do operador pela diminuição de rendimentos ou aumento de gastos que tornem incomportável a exploração nos termos previstos e contratados ou dos mecanismos contratuais previstos que evitem a sua sobrecompensação;
 - Se garanta o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019²⁶, sem prejuízo de garantir a transmissão de informação económica e financeira prevista no caderno de encargos;
 - Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais, caso se verifiquem designadamente incumprimento de obrigações de serviço público previstos no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
 - Se garanta o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de

²⁵ Sem prejuízo do cumprimento de todas as determinações constantes dos pareceres já citados.

²⁶ Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.

reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros.

64. O Município deve também:

- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas à transmissão de estabelecimento previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garantir que são cumpridas as obrigações de decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que se refere à notificação de operações de concentração.

V – DAS CONCLUSÕES

65. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas à *“Concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros do Município de Portimão”*, na pendência de entrada em pleno funcionamento do contrato resultante do *“Concurso público para contratualização do serviço público urbano de transporte de passageiros no Município de Portimão [confidencial],”* estão em conformidade com o RJSPPT e o Regulamento sendo por isso favorável, mantendo-se, portanto, o sentido dos anteriores pareceres prévios vinculativos emitidos.

66. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o valor da concessão, ou seja, [confidencial], euros, dos quais [confidencial], euros correspondem ao valor da compensação a ser assumida pelo Município, para a realização e obrigações de serviço público, por 6 meses a contar de 1 de janeiro de 2021, até ao fim do período transitório do contrato que foi precedido de procedimento concursal, e os restantes [confidencial], euros são relativos às receitas tarifárias pagas pelos passageiros que utilizam este serviço.

67. De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concurso, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais.
68. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais destinados a evitar situações de sobrecompensação mas também para, adequadamente e com base em valores reais, compensar o operador em caso de reposição do equilíbrio económico-financeiro, quando se verifique um aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades da concessão.
69. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município para estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário e de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores que assumem impacto concorrencial.

Lisboa, 16 de dezembro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino