

## PARECER N.º 55/2019

### SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por via de correio eletrónico datado de 30-10-2019, o processo no âmbito do procedimento “*Aquisição de serviços de transporte a pedido entre cidades do Médio Tejo – experiência piloto (1.ª fase)*” para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Foram enviadas as peças do procedimento e respetiva fundamentação, tendo sido solicitados esclarecimentos por esta Autoridade a 31-10-2019, os quais foram respondidos em 08-11-2019.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (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.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, incluindo:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>;
  - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do

<sup>1</sup> Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>:

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>.
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.

5. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.
6. Em primeiro lugar, cumpre aferir o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP), no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa<sup>5</sup> e subvenções públicas.
7. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

---

<sup>2</sup> Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>4</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>5</sup> Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

## **II - DO ENQUADRAMENTO**

8. Segundo informa a CIM, o Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART)<sup>6</sup> pretende financiar as autoridades de transporte para o desenvolvimento de ações que promovam a redução tarifária nos sistemas de transporte público coletivo, bem como o aumento da oferta de serviço e expansão da rede. Neste contexto:
- A dotação do PART prevista para a CIM, no ano de 2019, é de 870.984,00€, sendo a comparticipação mínima dos Municípios de 21.775,00€ (2,5%), o que perfaz uma dotação total do PART de 892.759,00€.
  - No Plano de Aplicação da Dotação do PART na CIM, apresentado ao Fundo Ambiental (FA), uma das medidas previstas no âmbito do aumento de oferta é a medida B3 – Melhoria da mobilidade nas ligações entre cidades e sedes de concelho do Médio Tejo, com um financiamento solicitado ao FA até 179.980,65€ e prevendo-se o início dos serviços no decurso do mês de outubro de 2019.
9. Neste âmbito, pretende a CIM implementar uma experiência piloto de implementação de solução experimental de transportes que favoreça a melhoria da mobilidade nas ligações entre cidades / sedes de concelho do Médio Tejo, em complemento aos serviços existentes de transporte regular de passageiros.
10. A primeira fase de implementação experimental pretende criar ligações diretas rápidas, com tempos de viagem próximos dos praticadas pelo transporte individual, e frequentes, com uma lógica de expressos regionais, que permitam garantir a articulação destas cidades entre si e facilitando também o acesso das restantes sedes de concelho (transbordo para rede regular interurbana).
11. Os eixos a servir, que tiveram em conta a oferta existente de serviço público e serviços expresso, serão Fátima – Ourém – Tomar – Abrantes e Abrantes – Entroncamento - Torres Novas – Tomar, com paragens, com rotas fixas e horários pré-definidos só executados se houver pedidos de reserva, com 1 veículo para cada eixo, permitindo assegurar uma frequência de cerca 2,5 em 2,5 horas por sentido entre as cidades.

---

<sup>6</sup> Despacho n.º 1234-A/2019, publicado no Diário da República n.º 24/2019, 1º Suplemento, Série II de 2019-02-04.

12. Para um serviço de transporte a pedido, com características particulares de ligação rápida entre cidades, a CIM considera necessária a definição de um tarifário específico, tendo por referência os valores praticados nos serviços expresso (6,00€ para a maioria das ligações, atingindo 9,80€ nas ligações mais distantes) e no serviço de transporte interurbano (4,00€ chegando aos 7,30€ nas ligações mais distantes), tendo-se chegado ao valor de 6,00€ para distâncias até 45 km e à tarifa de 8,00€ para distâncias acima dos 45 km.
13. Por outro lado, considerando que todos os serviços de transporte a pedido beneficiam atualmente de desconto PART, pretende-se fixar a tarifa PART no valor de 4,00€ para todas as ligações (diferencial a comparticipar pelo FA), bem como uma carteira de bilhetes pré-comprados de 10 viagens, com 30% de desconto (à semelhança do que existe para os serviços de transporte a pedido já em funcionamento), fixando-se para este tipo de serviço uma validade máxima de um mês para utilização das cadernetas.
14. Para a realização dos serviços de transporte em questão, no período máximo de 9 meses, a CIM estima que o encargo não ultrapasse os 74.000,00€, também tendo em conta o nível de incerteza relativamente ao comportamento da procura.
15. Atendendo ao valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução do contrato a celebrar, a CIM pretende adotar um procedimento de Consulta Prévia, nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos.

### **III – DO CADERNO DE ENCARGOS**

16. A Cláusula 3.ª do Caderno de Encargos (CE) enquadra estes serviços de transporte a pedido nas ligações entre as cidades de Abrantes, Entroncamento, Fátima, Ourém, Tomar e Torres Novas, com o âmbito territorial constante do Anexo I ao documento.
17. A Cláusula 5.ª fixa o prazo contratual de 9 meses, sendo que os motoristas terão obrigatoriamente que participar de uma sessão de informação sobre a arquitetura funcional do serviço, promovida pela CIM, durante a primeira semana de decurso do contrato e durante o prazo da sua vigência, que disponibiliza acesso à aplicação móvel de gestão operacional dos serviços de transporte a pedido, que permite otimizar a prestação e monitorização dos serviços.

18. De acordo com a Cláusula 6.º constituem obrigações principais do adjudicatário assegurar os serviços nas condições definidas no CE e prestar as informações que lhe forem solicitadas pela entidade adjudicante. A Cláusula 12.ª estabelece ainda que as viaturas devem assegurar boas condições de conforto, segurança, limpeza e aspeto geral, e que, em caso de avaria, o adjudicatário deve proceder à substituição imediata da viatura em condições semelhantes de modo a assegurar o serviço de transporte.
19. A Cláusula 16.ª estipula ainda a obrigação de manter a comunicação entre motoristas e central de reservas, de zelar para que a fiabilidade do serviço se mantenha elevada e cumprir os procedimentos de recolha de passageiros nas paragens, cumprir os princípios e metodologias previstas para a gestão de operações, conforme arquitetura funcional definida, proceder à cobrança dos serviços aos passageiros, através de sistema de bilhética do adjudicatário, emitindo o respetivo título de transporte / recibo comprovativo do pagamento contendo os dados / NIF do adjudicatário e referência ao serviço de transporte a pedido realizado.
20. A Cláusula 9.ª prevê que a CIM deve proceder à compensação financeira a pagar ao prestador de serviços, compreendendo os seguintes valores: (i) Valor fixo diário de disponibilidade das viaturas; (ii) Valor por km realizado, de acordo com o preço constante na proposta adjudicada (o número de kms realizados em cada mês).
21. A CIM fixa ainda como parâmetros base do preço contratual:
  - O valor fixo diário máximo por cada viatura afeta ao serviço é de 135€/dia com oferta de transporte disponível (valor máximo de 270€/dia, considerando afetação de duas viaturas para prestação de serviços);
  - O valor unitário máximo por km realizado de 0,25€/km;
  - Os encargos com a prestação de serviços, designadamente os valores fixos de disponibilidade de viaturas apenas são pagos com referência ao período de operação efetiva do serviço.
22. A Cláusula 12.ª estabelece que a estrutura geral do serviço de transporte a pedido implementado, nomeadamente no que se refere a circuitos e horários, encontra-se descrita no Anexo I ao caderno de encargos, sendo que os veículos a afetar ao serviço deverão ser em número suficiente para assegurar os circuitos e horários

programados, ou seja, no mínimo 2 viaturas, cada uma com uma capacidade mínima de 8 lugares para passageiros.

23. A mesma cláusula estabelece que, caso se verifique, em função dos níveis de procura do serviço, a necessidade de rever a frota afeta ao serviço, a mesma poderá ser alvo de alterações por acordo.
24. A Cláusula 13.<sup>a</sup> estabelece que a fiabilidade do serviço assenta na garantia de que todos os passageiros que efetuaram uma reserva de viagem válida são efetivamente transportados nos horários programados, considerando a tolerância máxima admitida. Neste contexto, admite-se tolerância na antecipação das horas de passagem nas paragens e de chegada, desde que todos os passageiros com reservas de viagem tenham embarcado.
25. Para o efeito, refere aquela cláusula que é fundamental assegurar que a comunicação entre o centro de controlo, o operador e os motoristas se processe sem entraves, pelo que a Cláusula 14.<sup>a</sup> estabelece que o centro de controlo das operações da CIM assegurará o registo das reservas e fornecerá ao operador o plano de serviços, discriminando as paragens a servir e os passageiros a recolher em cada paragem.
26. A forma de transmissão do plano de serviços programados será acordada com o operador, podendo ser utilizados um ou mais dos seguintes canais de comunicação: acesso web à plataforma de gestão do transporte a pedido, aplicação móvel de gestão operacional dos serviços de transporte a pedido, e-mail e telefone.
27. A Cláusula 15.<sup>a</sup> estipula as obrigações da CIM inerentes à prestação do serviço, como seja proceder à comunicação atempada das reservas do dia anterior ou reservas de última hora, emitir relatórios de serviços efetuados e proceder ao acerto de contas, desenvolver o material de divulgação e comunicação do serviço ao público e fornecer os dísticos de identificação dos veículos associados ao projeto.
28. A Cláusula 17.<sup>a</sup> estabelece que *“as tarifas e títulos de transporte associados ao serviço de transporte a pedido serão fixados pela CIM, de acordo com uma matriz fixa em função da origem e destino de viagem, independente do percurso real efetuado, a comunicar ao adjudicatário atempadamente antes da entrada em operação do serviço, prevendo-se desde já a disponibilização de bilhetes simples e cadernetas de bilhetes pré-comprados”*.

29. A Cláusula 18.<sup>a</sup> estabelece que a compensação financeira associada à prestação dos serviços de transporte previstos será calculada com base na oferta real de transporte produzida (custo/km) e tendo em conta a seguinte fórmula: valor a pagar = (valor fixo diário de disponibilidade das viaturas x 2 viaturas x n.º dias com oferta de serviço) + (valor adjudicado por km x n.º km realizados) – (proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido).
30. Acrescenta que o valor do n.º kms realizados será determinado com base nos serviços efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através de matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada, incluindo utilização de percursos em autoestrada/vias rápidas sempre que possível (não são contabilizados os km em vazio efetuados no percurso e ao início e final do serviço entre as paragens do transporte a pedido e o local de estacionamento habitual das viaturas).
31. Por outro lado, a matriz de kms a ter por base nos cálculos dos kms realizados para efeitos de determinação da compensação financeira será validada pelas partes previamente ao início da prestação de serviço de transporte. Caso o valor dos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido exceda os encargos com os kms realizados, haverá lugar a acerto de contas.
32. A Cláusula 19.<sup>a</sup> estabelece que com base em dados recolhidos no âmbito dos trabalhos de monitorização do serviço, a CIM poderá promover a alteração das condições de serviço no sentido de as tornar mais adequadas à procura existente, favorecer a sustentabilidade da operação ou conformar com legislação em vigor.
33. A mesma cláusula estabelece que, após um período inicial de 6 meses, e no caso de se verificar necessário proceder a alterações significativas da oferta de modo a promover a melhoria dos serviços prestados à população, ou por outros motivos devidamente justificados, a CIM reserva-se o direito de, a qualquer momento, poder denunciar o contrato, desde que comunicado ao adjudicatário com uma antecedência mínima de 30 dias.
34. A Cláusula 21.<sup>a</sup> estabelece que caso, por algum motivo, existam falhas de serviço imputáveis ao operador, existirão penalizações associadas à gravidade da falha.
- Falha de realização do serviço prestado: caso seja despoletado um serviço de forma atempada ao operador e o mesmo não se venha a realizar, o operador fica obrigado a: (i) Pagar à CIM o valor equivalente ao que esta

pagaria ao operador pela realização do serviço (custos/km), se a CIM for avisada até uma hora antes do encerramento do centro de reservas no dia da véspera do serviço; (ii) Pagar à CIM duas vezes o valor equivalente da realização do serviço, caso não exista o aviso.

- Atraso na hora programada de passagem nas paragens (i) É tolerado um atraso de 10 minutos face ao horário programado nas paragens. Caso se verifique, de forma recorrente, um atraso superior, imputável ao operador (excluindo portanto perturbações motivadas, por exemplo, por obras na estrada), o mesmo poderá ser alvo de uma penalização; (ii) As penalizações serão de até 20% do valor devido pela realização do serviço (custos fixos + custos/km), em função do atraso verificado e considerando a gravidade do incumprimento; (iii) Esta penalização não é aplicável no primeiro mês de contrato, de forma a aferir os tempos de viagem com condições reais no terreno.
35. Refere a mesma cláusula que em caso de recorrência sistemática de falhas de serviço, ou por incumprimento de outras obrigações contratuais, poderá ser considerada a aplicação de penalidade contratual a determinar nos termos do CCP e em função da gravidade do incumprimento, podendo ainda originar a resolução do contrato celebrado. A CIM pode ainda compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias.
36. Refere o convite de apresentação à proposta que a mesma deverá ser constituída por (i) declaração de aceitação ao conteúdo do caderno de encargos, (ii) indicação do preço (valor fixo diário por viatura e valor unitário por km), (iii) memória descritiva com a identificação das viaturas a afetar ao serviço (iv) Documento comprovativo do licenciamento para exercício da atividade e viaturas de transporte de passageiros flexível, de acordo com o disposto no Decreto-Lei 60/2016 de 8 de setembro.
37. O preço a indicar na proposta não pode exceder, (i) o valor fixo diário máximo por cada viatura afeta ao serviço de 135€/dia com oferta de transporte disponível (valor máximo de 270€/dia, considerando afetação de duas viaturas para a prestação de serviços); (ii) O valor unitário máximo por km realizado de 0,25€/km.
38. A adjudicação será realizada segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade de avaliação do preço, adotando-se a seguinte fórmula para estimativa do preço mensal:

*valor a pagar = (valor fixo diário de disponibilidade das viaturas x 2 viaturas x n.º dias com oferta de serviço) + (valor adjudicado por km x n.º km realizados) – (proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido)*

39. Pretende-se ainda consultar 3 operadores que desenvolvem serviços na região.

#### IV – DA ANÁLISE

40. Nos termos do artigo 3.º, 6.º, 7.º e 10.º do RJSPTP nada obsta quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pela CIM, enquanto autoridade de transportes para este serviço intermunicipal, devendo tal estar assente em contrato interadministrativo de partilha e articulação de competências.
41. De sublinhar que a existência de contratos interadministrativos se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes<sup>7</sup> procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, até ao fim de 2019, de forma a, designadamente, potenciar a coordenação, integração, sustentabilidade económica, financeira, social e ambiental do sistema, tal como decorre do artigo 13.º do RJSPTP.
42. De acordo com o RJSPTP, designadamente o artigo 34.º, o serviço público de transporte de passageiros flexível é o serviço público de transporte de passageiros explorado de forma adaptada às necessidades dos utilizadores, permitindo a flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo, podendo ter associados sistemas de solicitação ou reserva de serviço pelo passageiro e regime tarifário especial, devendo ser articulado com o serviço público de transporte de passageiros já existente na mesma área territorial.
43. A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível é atribuída pela autoridade de transportes competente, de acordo com as regras de contratualização aplicáveis a outros serviços públicos de transportes.
44. O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelece as regras específicas aplicáveis ao transporte flexível, conformando os princípios mencionados anteriores, bem como estabelecendo que entidades podem aceder a esta

<sup>7</sup> Ver “Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://qatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>

atividade e respetivos veículos, bem como os deveres de comunicação e informação associados.

45. Em termos conceptuais, o modelo preconizado pela CIM tem aderência ao enquadramento legal citado, exceto quando na sua fundamentação se refere que pretendem a introdução de serviços “expresso” entre as cidades do Médio Tejo, uma vez que os serviços expresso estão sujeitos a um regime legal diferenciado, nos termos do artigo 16.º e 33.º do RJSPTP e do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso.
46. Ainda que se pretendam estabelecer ligações rápidas de ligação entre centros urbanos, os serviços sujeitos ao Decreto-Lei n.º 60/2016 e ao Decreto-Lei 140/2019, encontram-se em mercados diferenciados – regulado e liberalizado – e sujeitos a regras diferenciadas de acesso à atividade e ao mercado. Nesse sentido, deverá ser expresso nas peças procedimentais que o serviço pretendido se enquadra no Decreto-Lei n.º 60/2016 e é nesse pressuposto que a presente análise será efetuada.
47. Por outro lado, refere o artigo 11.º daquele diploma que nos termos dos artigos 4.º a 10.º do RJSPTP, a prestação de serviços de transporte flexível está sujeita a:
  - Atribuição pela autoridade de transportes competente, por sua iniciativa, no sentido da contratualização dos serviços de transporte em causa, e nos termos de um contrato de serviço público;
  - Autorização, nos termos gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo, pela autoridade de transportes competente, quando: (i) a iniciativa pertence ao operador; (ii) estiver em causa a convalidação de serviços existentes; ou (iii) a modificação couber no âmbito do contrato de serviço público.
48. Do mesmo passo, a autoridade de transportes competente pode atribuir ou autorizar a implementação de serviços de transporte flexível a título provisório, experimental e de duração limitada ao prazo máximo de seis meses, com base em fundado interesse público, previamente e com vista à ponderação de formação de procedimento de atribuição e contratualização.
49. No caso concreto, a CIM pretende desde já despoletar um procedimento de contratação para o projeto piloto, estabelecendo um prazo de execução superior

a 6 meses, ainda que naquele prazo possa proceder à sua denúncia face aos dados de execução contratual, designadamente de procura.

50. Também é prevista a possibilidade de se proceder a alterações contratuais face à execução contratual mas, não se estabelecendo limites a tais alterações, considera-se que as mesmas deverão ser sujeitas a parecer da AMT, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. Tal releva ainda pelo facto do CE prever a possibilidade de negociações pós adjudicação sobre variáveis que influenciam a compensação/remuneração a pagar ao operador, como sejam a matriz tarifária de acordo com os km percorridos.
51. Por outro lado, existindo desde já um contrato de serviço público<sup>8</sup>, haverá que atentar ao artigo 3.º e 23.º do RJSPTP estabelece que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>9</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*, de forma não constituírem um auxílio de Estado, satisfazendo as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>10, 11</sup>.

<sup>8</sup> «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público.

<sup>9</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

<sup>10</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da 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 (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>11</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

52. O artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público<sup>12</sup> pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público<sup>13</sup>, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo”*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
53. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*
54. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*, em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
  - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;

---

<sup>12</sup> «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

<sup>13</sup> «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;

- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
  - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost";
  - O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
  - Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
55. Nos termos do n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP afigura-se que estamos perante um contrato *gross cost*.
56. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público"*, sendo que as incidências "(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado".<sup>14</sup>
57. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *"claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas"*, estabelecendo *"antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)"* devendo aqueles parâmetros ser determinados "(...) de

---

<sup>14</sup> Estarei também o amplamente citado Regulamento que *"as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas"* no respetivo anexo, sendo que *"a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada"*.

*modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável<sup>15</sup>.*

58. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada<sup>17</sup>”*.
59. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”*.
60. No caso concreto, a CIM pretende celebrar um contrato especificando quais a obrigações contratuais, incluindo a transmissão de informação relevante nos termos do RJSPTP e a especificação e objetivação do que se considera incumprimento contratual, e tem por base um exercício de fundamentação do racional de apuramento do preço contratual, com base na comparação de tarifários praticados em serviços comerciais e serviços públicos, que refletem os em gastos e rendimentos associados à prestação de serviços de transportes.
61. Com base nesse exercício foram calculadas as tarifas que poderão remunerar o operador, considerando-se ser necessário o pagamento de uma remuneração ao

---

<sup>15</sup> Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>15</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”*.

<sup>16</sup> O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”*.

<sup>17</sup> *“Satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor; todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”*.

km, ou seja, considerar-se-á que o tipo de serviço em causa está fundado na iniciativa e interesse público e não no interesse comercial do operador.

62. De qualquer forma, a AMT questionou qual o racional do apuramento do valor contratual (ao km), tendo em conta as regras relativas ao apuramento de valores de compensações/remunerações pela prestação de serviço público de transportes, tendo a CIM informado que *“o racional de apuramento do valor contratual (74.000€) baseia-se nas estimativas abaixo apresentadas relativas aos custos e proveitos operacionais:*

|   |                    |
|---|--------------------|
| <i>Amortização veículos (2 veículos + 1 substituição)</i> | <i>22.500,00 €</i> |
| <i>Pessoal (3 motoristas)</i>                             | <i>28.651,22 €</i> |
| <i>Produção (Km)</i>                                      | <i>22.869,00 €</i> |
| <i>Outros custos (manutenção, administrativos...)</i>     | <i>4.250,40 €</i>  |
| <i>Total estimativa custos</i>                            | <i>78.270,62 €</i> |
| <i>Estimativa Proveitos</i>                               | <i>10.440,00 €</i> |

|   |                    |
|---|--------------------|
| <i>Estimativa Compensação<br/>(Custos - Proveitos + Lucro razoável 10%)</i> | <i>74.613,68 €</i> |
|---|--------------------|

63. Foi ainda questionado, quanto ao apuramento do valor contratual (ao km), qual a fonte de apuramento dos dados para elaboração de estimativas, ou seja, se foram tidos em conta contratos no Médio Tejo ou em outras regiões, e/ou se os dados são provenientes de operadores incumbentes ou a consultar, e/ou se partem de uma análise da CIM face a dados obtidos em diversas fontes, tendo a CIM respondido que *“o apuramento do valor contratual global resulta de análise da CIMT face a dados obtidos em diversas fontes (valores de mercado dos veículos, tabelas de amortização; retribuição base referente à categoria profissional de motorista; consumos médios de gasóleo, entre outros). Em particular, os valores base definidos para o preço/dia e preço/km têm também em conta a proporção de custos fixos e variáveis da estrutura de custos constante da estimativa apresentada”.*
64. Ora, a Cláusula 9.<sup>a</sup> prevê que a compensação financeira, a pagar ao prestador de serviços, compreendendo o valor por km realizado, compreendendo os seguintes valores: (i) Valor fixo diário de disponibilidade das viaturas; (ii) Valor por km realizado, de acordo com o preço constante na proposta adjudicada (o número de kms realizados em cada mês), ficando como parâmetros base do preço contratual:

(i) O valor fixo diário máximo por cada viatura afeta ao serviço é de 135€/dia com oferta de transporte disponível (valor máximo de 270€/dia, considerando afetação de duas viaturas para prestação de serviços); (ii) O valor unitário máximo por km realizado de 0,25€/km; (iii) Os encargos com a prestação de serviços, designadamente os valores fixos de disponibilidade de viaturas apenas são pagos com referência ao período de operação efetiva do serviço.

65. Os valores terão sido fixados tendo em conta serviços semelhantes já prestados à CIM, não resultando, contudo, claro ou evidente o exercício desagregado para cada componente, nem resulta evidente a realização de exercícios de comparação com situações semelhantes.
66. O facto de serem introduzidas regras claras quanto ao cumprimento das obrigações contratuais, como de diversos indicadores de monitorização.<sup>18</sup>, revela-se da maior importância para um adequado acompanhamento da execução contratual, bem como para obter os dados necessários a um correto e exaustivo exercício de fundamentação de compensações/remunerações a pagar. Por outro lado, é também relevante que as obrigações contratuais estejam, à partida, definidas com clareza, e de modo objetivo, bem como os termos concretos que permitem aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais.
67. Contudo, ainda que estejam definidos os parâmetros base do cálculo da compensação financeira, correspondendo à remuneração fixa do operador pela prestação de serviços, não resultam totalmente claros os exercícios de base para o apuramento daqueles valores remuneratórios, nem toda a extensão dos seus impactos e de eventuais alterações. A título meramente exemplificativo, remete-se para uma validação das partes, previamente ao início da prestação de serviço de transporte, de uma matriz tarifária que apenas é exposta em termos gerais.
68. Isto é, a Cláusula 17.<sup>a</sup> estabelece que *“as tarifas e títulos de transporte associados ao serviço de transporte a pedido serão fixados pela CIM, de acordo com uma matriz fixa em função da origem e destino de viagem, independente do percurso real efetuado, a comunicar ao adjudicatário atempadamente antes da entrada em operação do serviço, prevendo-se desde já a disponibilização de bilhetes simples e cadernetas de bilhetes pré-comprados”*, mas remetendo para uma matriz pré-

<sup>18</sup> Na sequência do sugerido pela AMT: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada, incluindo utilização de percursos em autoestrada / vias rápidas.

69. Ou seja, considerando os dados disponibilizados, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas e perante compensações que se afigura não ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
70. Sem prejuízo do antedito, não é totalmente claro que não estamos perante a atribuição de vantagem económica suscetível de favorecer as empresas beneficiárias em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, ainda que o benefício (– compensação e direito de exploração – ainda que atribuído diretamente) seja feito de forma provisória.
71. Aliás, foi questionada a razão de terem sido escolhidos operadores que disponibilizam serviços na região e não outros operadores para responder ao convite, tendo sido respondido que *“a escolha do procedimento para a formação do contrato atende ao disposto no artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, designadamente na alínea c) do n.º 1 (Consulta Prévia, com convite a pelo menos 3 entidades)”* e que *“pareceu-nos adequado convidar a apresentar proposta os Operadores que disponibilizam serviços na região, atendendo a que previsivelmente terão condições para apresentar proposta de preço mais vantajosa para a realização desta experiência piloto, de curta duração, na região”*.
72. Ora, resulta assim que não foram aduzidas razões objetivas ou comprovadas para a opção tomada.
73. Face ao exposto, mesmo tratando-se de um projeto piloto de curta duração, considera-se que deverá ser determinado o cumprimento de diversos procedimentos, uma vez que a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual e na preparação de futuros procedimentos, avaliar qual o melhor preço contratual que

garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização de recursos públicos.<sup>19 20</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador).

74. Tais determinações destinam-se a dar cumprimento ao artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, ou seja, *“A autoridade de transportes competente pode atribuir ou autorizar a implementação de serviços de TPF a título provisório, experimental e de duração limitada ao prazo máximo de seis meses, com base em fundamentado interesse público, previamente e com vista à ponderação de formação de procedimento de atribuição e contratualização decorrente do n.º 1.”*
75. Nesta esteira, considera-se que os dados e fundamentação aduzidos apenas serão suficientes para não obstar ao prosseguimento de um procedimento de curta duração – projeto piloto – destinado a testar os pressupostos contratuais estimados e fundamentar um futuro procedimento, mais sustentado e de maior duração.

#### IV - DETERMINAÇÕES

76. Atento o enquadramento acabado de recensear, deverá determinar-se a elaboração de um relatório de execução contratual, antes de terminados os 6 meses de projeto piloto, para os efeitos do plasmado no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro. Ou seja, deverá resultar de tal relatório, a confirmação – ou não - de que os pressupostos<sup>21</sup> tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial (como até à data).

<sup>19</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que *“(…) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”*

<sup>20</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: *“o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”*

<sup>21</sup> A CIM refere que existe um grande nível de incerteza relativamente ao comportamento da procura.

77. Deverão também resultar claras todas as disposições contratuais que sejam acordadas após a adjudicação, designadamente em matéria tarifária
78. Para o efeito de elaboração de tal relatório, deverão também ser tidos em conta:
- Os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>22</sup> na gestão contratual e remete tal informação à AMT;
  - A obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;
  - A obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.
79. De referir igualmente que:
- Prevendo-se a necessidade de formação de motoristas durante uma semana, deverá ser expresso que tal prazo se trata de um período transitório após a adjudicação, iniciando-se a operação após tal período;
  - É prevista, como obrigação contratual, que as viaturas devem assegurar boas condições de conforto, segurança, limpeza e aspeto geral, devendo tal obrigação ser objetivada;
  - Deverão ser expressos quais os limites das alterações contratuais face à efetiva execução, para efeitos de aplicação do CCP, bem como do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;
  - Deverá ser melhor explicitado quais os limites para a fixação da matriz tarifária prevista na Cláusula 17.ª, de forma a ser clara qual a extensão da negociação de termos base do contrato, pelas partes.
80. Nos termos do Regulamento, para efeitos de se aferir da razoabilidade e aderência à realidade dos dados disponíveis que servirem de base ao modelo contratual, bem como para verificar da razoabilidade e aderência à realidade dos dados apresentados pela empresa, e eventualmente justificar ajustes ao modelo

---

<sup>22</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

contratual, se tal tiver um efeito positivo na maximização de recursos públicos<sup>23</sup>, deve ser prevista, de futuro, em posterior contrato:

- A auditoria aos dados de exploração que sejam transmitidos;
- A introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, e/ou num período transitório, se introduzirem regras de transmissão de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha.<sup>24</sup>;

81. De referir que se considera que as determinações supra são também essenciais para que a fundamentação de futuros procedimentos, após a execução deste projeto piloto, e para os efeitos do previsto no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, possa consubstanciar-se num maior detalhe, certeza e objetividade.
82. Sendo elaborado tal relatório dentro do período de 6 meses previsto para os projetos piloto nos termos daquele diploma, poderão resultar comprovados os pressupostos económico-financeiros aduzidos, bem como a fundamentação legal para que se possa ponderar e confirmar um procedimento contratual com total aderência ao enquadramento legal vigente.

---

<sup>23</sup> Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

<sup>24</sup> Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

83. Deverá determinar-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, proceder às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP,
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes do 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 em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e ainda a disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)<sup>25</sup>
- Que se cumpriram os 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.

84. Finalmente, considera-se que a consulta deverá abranger outros operadores que não aqueles que já prestam serviços na região, uma vez que não resulta evidente que os valores apurados não derivem apenas dos dados transmitidos por aqueles, no âmbito da atual prestação de serviços, nem resulta evidente, a não ser pela submissão clara à concorrência, que outros operadores não possam assegurar o mesmo serviço em melhores condições.

## V – DAS CONCLUSÕES

85. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT, no que concerne ao seu objeto específico, não obsta ao prosseguimento da implementação do projeto piloto.

86. De forma a garantir-se a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o Decreto-lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e

---

<sup>25</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, o parecer positivo da AMT está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique o seu incumprimento não fundamentado.

87. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.

Lisboa, 15 de novembro de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho