

**PARECER N.º 79/AMT/2020**  
**SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO**  
**SETORIAL**

**I – DO OBJETO**

1. Por email de 15-09-2020, a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM) remeteu em 2019 à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a documentação sobre a *“Contratualização do Serviço Urbano de Transporte Rodoviário de Passageiros no Município do Marco de Canaveses”* para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos).
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do diploma citado 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.
3. 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, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
  - 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 serviço

---

<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.  
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal  
Contribuinte n.º 513 637 257

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. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na 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<sup>5</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o enquadramento legal referido e 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 sociais nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

## II – DO ENQUADRAMENTO

7. De referir que, anteriormente, para o mesmo serviço e transportes, a CIM remeteu o procedimento, para os mesmos efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, tendo este sido emitido em sentido positivo (Parecer n.º 22/2019 de 6 de junho de 2019<sup>6</sup>).

---

<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> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

<sup>6</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2048/ppv\\_marcocanaveses.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2048/ppv_marcocanaveses.pdf)

8. Refere agora a CIM que, após a emissão do parecer prévio vinculativo e de todos os procedimentos de contratualização, este serviço foi adjudicado à empresa Transdev Douro S.A., em outubro de 2019, e consiste na operação das seguintes carreiras:
- Linha 1: Largo Sacadura Cabral – Parque Fluvial – Largo Sacadura Cabral – Linha Azul, com uma extensão de 7.3 Km
  - Linha 2: Largo Sacadura Cabral – Entrada da Zona Industrial – Largo Sacadura Cabral – Linha Vermelha, com uma extensão de 6.6 km;
  - Linha Três: Largo Sacadura Cabral – Estação Caminhos de Ferro (Rio de Galinhas) – Largo Sacadura Cabral – Linha Verde – com uma extensão de 6.5 km.
9. Acrescenta a CIM que:
- *“Este contrato tinha como objetivo assegurar o serviço de “Transporte Urbano do Marco – URBMARCO” no município do Marco de Canaveses até sua subsequente integração no procedimento concursal que a CIMTS está a promover relativamente à “Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM do Tâmega e Sousa”<sup>7</sup>;*
  - *Tendo em conta os prazos imperativos subjacentes ao lançamento e adjudicação daquele procedimento – prazos relacionados com o desenvolvimento normal de um procedimento de contratação pública, que incluem a emissão de pareceres prévios vinculativos por parte das entidades públicas competentes, como é o caso do regulador setorial, AMT, submissão e emissão de visto prévio pelo Tribunal de Contas e, ainda, considerando potenciais vicissitudes dos procedimentos de contratação – não é possível assegurar a conclusão (incluindo adjudicação) de todos os procedimentos em curso em tempo útil;*
  - *Uma vez que o presente contrato termina a 15 de outubro de 2020, é necessário manter a disponibilização dos serviços em epígrafe até a celebração dos novos contratos no que concerne à “Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM do Tâmega e Sousa”;*

---

<sup>7</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2489/ppv\\_tomar\\_faro\\_tmontes\\_barcelos\\_tamegas\\_cantanhede\\_barcelos\\_vreal\\_rformosa.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2489/ppv_tomar_faro_tmontes_barcelos_tamegas_cantanhede_barcelos_vreal_rformosa.pdf)

- *Face ao exposto, remetemos as peças do procedimento de “Transporte Público de Passageiros Urbano no Município do Marco de Canaveses (URBMARCO), durante o período de transição, até a celebração do contrato da Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM do Tâmega e Sousa” em anexo, para emissão de Parecer Prévio Vinculativo da AMT.”*
10. De qualquer modo, face à documentação apresentada e de forma a aferir das alterações introduzidas, foram solicitados em 15-09-2020, esclarecimentos, que foram respondidos em 17-09-2020.
  11. Foi notado que, por email de 24 de julho de 2019, a AMT foi informada de que no anterior procedimento foi efetuada uma revisão em alta ao preço base para 98.700,00€, que corresponde ao preço máximo, unitário, por quilómetro de 1,41€/km (u euro e quarenta e um cêntimo) sendo que no presente procedimento o preço base do procedimento é de 101,921.75 € ,que corresponde ao preço máximo, unitário, por quilómetro a atribuir de 1,39€/km (um euro e trinta e nove cêntimos), o que implica a prestação de esclarecimentos quanto ao racional desta diferença.
  12. Em resposta, refere a CIM que *“o contrato em vigor foi adjudicado à empresa Transdev Douro S.A. pela quantia de 97.300,00€, a que corresponde ao preço máximo, unitário, por quilómetro a atribuir de 1,39€/km. No presente procedimento utilizou-se como referência aquele custo por quilometro, cuja cálculo para determinação do preço base é agora apresentado:*  
  
[confidencial]
  13. A este propósito, foi também solicitada a indicação de que outras alterações foram introduzidas nas peças procedimentais, tendo a CIM respondido que *“uma vez que se pretende assegurar apenas a continuidade do serviço de transporte público urbano até a celebração dos novos contratos no âmbito da “Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM do Tâmega e Sousa”, não foram introduzidas alterações às peças do procedimento”*.
  14. No que se refere à execução contratual, considerou-se ser de questionar sobre a forma como decorreu a execução contratual, durante as recentes restrições decorrentes da Pandemia Covid19, designadamente se os serviços foram todos ou em parte prestados e se a remuneração prevista foi, no todo ou em parte, paga e se o operador foi igualmente remunerado pela Comunidade Intermunicipal a título de serviços essenciais, sendo de assegurar que não existe sobrecompensação ou dupla compensação pelo mesmo serviço, tendo a CIM respondido que *“este é um contrato em regime Gross Cost, como*

*tal a retribuição do operador é baseada no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km. Durante as recentes restrições decorrentes da Pandemia Covid19, não foi determinado a diminuição dos serviços de transporte público do URBMARCO. Nesse sentido, a CIM do Tâmega e Sousa suportou a perda de receitas tarifárias decorrente da exploração do serviço de transporte público”.*

15. E no que se refere à Pandemia Covid 19, perfilando-se seguro que a situação epidemiológica tem uma evolução incerta, questionou-se de que forma tal influenciou os cálculos dos gastos e rendimentos associados, e em que estimativas de evolução se baseou para a elaboração do presente contrato, sendo de esclarecer se os pressupostos foram elaborados sem ter em conta a atual situação, mas sim a anterior, o que poderia motivar, desde já, o reequilíbrio financeiro do contrato. A CIM respondeu que *“o operador é remunerado tendo em conta o nível de produção realizado. Neste caso, o maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção. Como a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha, não tem qualquer desincentivo em explorar linhas deficitárias. Deste modo, considera-se que não há lugar ao reequilíbrio financeiro do contrato”.*
16. Considerou-se ainda ser de esclarecer se a CIM considera como motivo de força maior a atual situação pandémica, alertando para o facto de os motivos de força maior serem, por definição, acontecimentos de ordem imprevisível, tendo sido respondido que *“a atual situação pandémica poderá ser considerada como motivo de força maior”.*
17. No que se refere à Cláusula 12.<sup>a</sup> considerou-se ser de referir que nos termos do artigo 45.º do RJSPTP devem ser fixados valores mínimos e máximos das penalidades contratuais, o que deverá abranger todas as obrigações contratuais. No caso concreto são fixados valores máximos, não sendo crível que o valor mínimo possa corresponder a zero, quando esteja em causa a prática de uma infração, devendo ser superior uma vez que as penalidades, em qualquer amplitude, devem ser dissuasoras do incumprimento. Em resposta, refere a CIM que *“De forma a aclarar os valores mínimos das penalidades contratuais, deve ser considerado: a) Por cada infração leve: de 1,5%0 (um e meio por mil) até 2,5%0 (dois e meio por mil) do valor contratual global da prestação de serviços; b) Por cada infração grave: de 2,5%0 (dois e meio por mil) até 5%0 (cinco por mil) do valor contratual global da prestação de serviços; c) Por cada infração muito grave: de 10 %0 (dez por mil) até 20%0 (vinte por mil) do valor contratual global da prestação de serviços”.*
18. Refere-se, desde já, que, naturalmente, tal deverá ser expresso no clausulado contratual.

19. No que se refere às obrigações operacionais: circuitos, horários, paragens e frequências, considerou-se ser de esclarecer o que se considera por incumprimento, por apenas ser referido claramente que a duração máxima das viagens não deve exceder uma hora, mas caso não seja cumprido um qualquer horário, frequência, ou itinerário, que consequências daí resultam. Seria de esclarecer o que é considerado aceitável ser cumprido é qualquer um destes itens sem devidos uma percentagem diária ou mensal de cada um deles, tendo a CIM respondido que *“Para além do referido, é considerado como incumprimento os seguintes eventos: i) Atrasos imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos; ii) Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo”*.
20. Refere-se, desde já, que, naturalmente, tal deverá ser expresso no clausulado contratual.
21. Finalmente, a AMT referiu que, à semelhança de outros procedimentos e tendo em conta a execução de contratos entretanto validados, tem sido recomendado:
- De forma a garantir uma efetiva concorrência, que a informação a potenciais concorrentes sobre o sistema de transportes submetido a procedimento contratual, designadamente quanto a passageiros transportados, receitas, tarifários, etc. e instrumento de planeamento deve ser efetuada, desde logo, em anexo às peças procedimentais;
  - Inserir a obrigatoriedade do operador colaborar na transmissão dos dados necessários a que sejam elaborados, pela Autoridade de Transportes, os reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007<sup>8</sup>, devendo a falta de colaboração ser sancionada com multa;
  - Inserir a obrigatoriedade de prestar os dados necessários à monitorização contratual incluindo os previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;
  - Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, sobretudo quanto à informação que tenha impacto direto no pagamento de compensações e remunerações pela prestação de serviços ou peça prática de bonificações tarifárias;

---

<sup>8</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

- A introdução de reportes periódicos por parte do operador quanto à execução contratual que especifique o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>9</sup>;
- Inserir referência expressa ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, 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 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;
- Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, deve ser expressa a existência de Gestor do Contrato, designadamente: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.

22. Quanto a estas considerações, a CIM não ofereceu comentários.

23. Em suma, no caso concreto está em causa uma prestação de serviços no montante (base, sujeito à concorrência) de €101,921.75, o que corresponde ao preço máximo, unitário, por quilómetro a atribuir de 1,39€/km, para um máximo total de 73.325 Kms em três circuitos urbanos rodoviários naquela cidade, no mesmo modelo que anteriormente havia sido validado por esta Autoridade.

24. No anterior procedimento o contrato em vigor foi adjudicado pela quantia de 97.300,00€, a que corresponde ao preço máximo, unitário, por quilómetro a atribuir de 1,39€/km e para um máximo total de 70.000 Kms, para os mesmos circuitos urbanos e no mesmo prazo contratual.

---

<sup>9</sup> Tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e remeter tal informação à AMT e os reportes referidos anteriormente. Tal relatório deve também proceder à confirmação de que os pressupostos económico-financeiros correspondem à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPPT 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.

25. Não se verificando alterações substanciais, além das indicadas e decorrentes dos números anteriores, quanto às obrigações de serviço público a contratualizar é de concluir, tendo em conta os argumentos aduzidos em anterior parecer que aqui se dá por integralmente reproduzido, que:

- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, são descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, sendo estabelecido um valor mínimo e máximo;
- Estamos perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações;
- O mercado terá a última palavra na avaliação da exequibilidade do preço proposto, construído com base nas anteriores remunerações pagas pelo mesmo serviço, não sendo uma possibilidade e o acesso ao mercado atribuídos de forma direta. De referir, quanto a este aspeto, que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, sendo de sublinhar, positivamente a atribuição de direito de exploração por via concorrencial e não diretamente, sendo de também de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.

26. Contudo, para a aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial anteriormente citada no parecer já emitido, importa, garantir que:

- São impostas, e efetivamente exercidas, obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros, obrigações essas consideradas essenciais.
- São detidos sistemas contabilísticos adequados, que não são introduzem transparência, como permitem separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação e comprovar os dados transmitidos da forma referida anteriormente.

27. A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>10</sup>, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.
28. Ademais, considera a AMT, com base na supervisão de contratos celebrados por Autoridades de Transportes, que determinadas obrigações essenciais, como sejam o tratamento e a fiabilidade da informação, devem ser expressas e não pressupostas, pelo que no capítulo seguinte se procedem a diversas determinações neste aspeto.
29. De recordar que já no parecer emitido para o procedimento concursal regional a cargo da CIM foi sublinhado que:
- Na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessárias ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para poder melhor preparar futuros procedimentos concursais, como também, para avaliar a existência de necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>11</sup>;
  - A inclusão de diversos indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>12</sup>, poderá auxiliar na supervisão e fiscalização de contratos de serviço público, naturalmente, adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, podendo tal ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da Autoridade de Transportes;

---

<sup>10</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

<sup>11</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "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".

<sup>12</sup> [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)

- Considera-se vantajosa a introdução de mecanismos periódicos da aferição de incumprimentos, ou seja, além da definição dos períodos (mensal, trimestral etc) da recolha de informação quanto à execução contratual, será de ponderar que a aferição do incumprimento de obrigações contratuais seja efetuada paralelamente e não apenas anualmente, sob pena de que largos períodos de incumprimento permanente ou interpolado.
30. Por outro lado, de forma a garantir uma efetiva concorrência, considera-se que a informação a potenciais concorrentes sobre o sistema de transportes submetido a procedimento contratual, designadamente quanto a passageiros transportados, receitas, tarifários, etc. e instrumento de planeamento deve ser efetuada, desde logo, em anexo às peças procedimentais, devendo ser garantida, não resultando evidência de que informação foi prestada em anterior procedimento.
31. De referir que a Comissão Europeia, nas orientações para a aplicação do Regulamento<sup>13</sup>, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.
32. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.
33. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>14</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais*

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

<sup>14</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

*informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”.*

34. Refira-se que no processo em análise, será fundamental a disponibilização de informação detalhada a todos os concorrentes, nomeadamente a constante no estudo/fundamentação que acompanha as peças processuais submetidas a parecer da AMT, salvaguardando elementos confidenciais ou sujeitos a segredo comercial.
35. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>15</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrencialmente equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas igualmente pelos parceiros públicos.
36. De referir que, também no parecer emitido para a CIM, no âmbito do procedimento concursal regional, esta questão foi vencida.

### **III – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

37. 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 compliance com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
38. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/cambiantes, sendo 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.
39. Dada a complexidade e volume de produção associado a esta contratação, considera-se não ser de impor obrigações adicionais, incluindo de fundamentação, uma vez que o

---

<sup>15</sup> Deverão pugnar também, pelo cumprimento da Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

exercício de regulação não deverá ser intrusivo e induzir custos superiores aos benefícios que possam resultar do cumprimento de determinações públicas.

40. Contudo, uma vez que a fundamentação de contratos de serviço público de transporte de passageiros deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução garantir o cumprimento da legalidade, de um serviço de qualidade, e a maximização da recursos públicos <sup>16 17</sup> considera-se ser de determinar<sup>18</sup>:

- Inserir, expressamente, no clausulado contratual as especificações avançadas pela CIM no que se refere a penalidades e indicadores de cumprimento contratual;
- Inserir, expressamente, a obrigatoriedade de o operador colaborar com a CIM no cumprimento do previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019<sup>19</sup>; sob pena de aplicação de sanção contratual;
- Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os

---

<sup>16</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>17</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>18</sup> Aliás, tal já como determinado e recomendado, no âmbito do procedimento concursal regional, no parecer emitido pela AMT para a CIM.

<sup>19</sup> Ver Orientações da AMT: [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>20</sup>;

- Inserir a obrigatoriedade de prestar os dados necessários à monitorização contratual incluindo os previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;
- Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador<sup>21</sup>, e detenção dos adequados sistemas contabilísticos<sup>22</sup>, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007;
- Garantir o cumprimento dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril<sup>23</sup>, nos termos das orientações emitidas pela AMT<sup>24</sup>.
- Incluir nas peças procedimentais a estimativa de passageiros e de receitas do serviço público, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio e instrumentos de planeamento<sup>25</sup>, de forma a que outros concorrentes, que não os incumbentes, possam elaborar uma proposta para este procedimento, garantindo assim uma efetiva concorrência<sup>26</sup>.

41. A validade do procedimento está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas, devendo a exploração ter em conta as considerações, recomendações determinações constantes do presente parecer.

42. Finalmente, deverá a CIM:

---

<sup>20</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)

<sup>21</sup> Sejam auditados e certificados os dados de base para o cálculo de compensações, tendo em conta, designadamente, os sistemas contabilísticos do operador<sup>21</sup> seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que não existe evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados.

<sup>22</sup> Garantir que o operador dispõe de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação, por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas contratadas. De referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>22</sup>, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público.

<sup>23</sup> Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública. Considera-se que a avaliação a efetuar nos termos do artigo 6.º do diploma citado, permitirá, também, confirmar a fiabilidade dos dados apresentados, pelo que o sentido do presente parecer encontra-se, igualmente, condicionado por aquele procedimento.

<sup>24</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf)

<sup>25</sup> Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*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.*”

<sup>26</sup> Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf) e Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, 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;
43. Naturalmente que a ponderação e introdução destas ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
44. Considera-se ser ainda de recomendar:
- No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção ao Município na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais<sup>27</sup>, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações<sup>28</sup>;
  - Que o Município apure e comunicar à AMT, de forma especificada, o eventual não cumprimento de obrigações de comunicação previstas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.<sup>29</sup>
45. De referir que os reportes mencionados, designadamente os que devem ser efetuados à AMT, se aplicam ao futuro procedimento bem como quanto àquele que se encontra em curso.

---

<sup>27</sup> Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio\\_acao\\_diagnostico\\_condicoesgerais\\_transportepublicopassageiros.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf)

<sup>28</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

<sup>29</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportepublico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportepublico.pdf)

#### IV - DAS CONCLUSÕES

46. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que, de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pela CIM estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros prestado, em termos praticamente idênticos ao que vinha sendo prestado e segundo modelo contratual já anteriormente validado por esta Autoridade.
47. O parecer é assim positivo, ainda que a sua validade esteja condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas no capítulo anterior.
48. De referir que a aludida *compliance* 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 pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas.
49. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação eficiente com a CIM, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.
50. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:
  - a) São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecosistema da Mobilidade e Transportes* local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
  - b) Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a



integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas.

Lisboa, 24 de setembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho