

## PARECER N.º 27/AMT/2020

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

#### I - INTRODUÇÃO

1. Através do Ofício n.º 5540-CA/2019, de 11-11-2019, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) deu conhecimento ao Município de Tomar (Município) do Parecer n.º 52/2019 de 08-11-2019, de sentido negativo, quanto à contratação de serviços públicos de transporte de passageiros na cidade do Tomar, por não resultar claro ou comprovado o integral cumprimento do previsto na lei, designadamente no que belisca aos critérios de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, designadamente nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 e pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.
2. Nesse sentido, foi determinado ao Município que:
  - Elaborasse um relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc), incluindo também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações;
  - Demonstrasse que se cumpriram as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP e as constantes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
  - Não prosseguisse com os pagamentos associados até que se encontrassem comprovadamente sanadas as irregularidades referidas no parecer;
  - Procedesse à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [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)

3. Através de ofício 25/PR/2020, datado de 19-03-2020, o Município respondeu às solicitações e juntou toda a documentação de suporte.
4. A emissão de parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, 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 Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. 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>2</sup> ;
  - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>3</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>4</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>5</sup>.
6. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo 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), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>6</sup>

---

<sup>2</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.

<sup>3</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>4</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

<sup>6</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

(Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. A análise subjacente àquele parecer pretende 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:
- Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
  - Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela 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 societais, nomeadamente,
    - i) investidores,
    - ii) profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e
    - iii) contribuintes.

## II - ENQUADRAMENTO

8. Quanto ao enquadramento do serviço de transportes urbanos em Tomar, refere o Município:
- Com base em Estudo de Tráfego, Acessibilidades, Circulação e Mobilidade de Tomar e com base num Acordo de Colaboração Técnico – Financeira com a ex-Direção-Geral dos Transportes Terrestres<sup>7</sup>, em 7 -03-2005 foi deliberado aprovar dois circuitos urbanos, a implementar em duas fases, com ligação entre o centro histórico, hospitais, terminais rodoferroviários, estabelecimentos de ensino e hipermercados;
  - Município assumiu todos os custos de exploração (aquisição de 3 autocarros, manutenção dos veículos, combustível, seguros, a aquisição e instalação das

<sup>7</sup> Segundo o Município “Para garantir este último aspeto, é referido que poderiam existir eventuais possibilidades de financiamento da aquisição de material circulante próprio através da subsidição direta pela então DGTT, tratando-se, à data, de um processo para o qual não havia legislação específica, sendo a atribuição de subsídios feita casuisticamente e mediante a apresentação do traçado da rede, assim como das estimativas da procura, do tarifário, das características do veículo e dos montantes de aquisição”.

infraestruturas de apoio, postaletes e abrigos de passageiros, informação ao público) e ainda o pagamento do serviço de motorista, revertendo as receitas para aquela entidade;

- Foi celebrado contrato de exploração do serviço de transportes urbanos com utilização obrigatória dos veículos adquiridos ao abrigo do referido Acordo, com o fornecimento do motorista e com a obrigação de assegurar o cumprimento dos horários, dotar os veículos de equipamento de bilhética (sem contacto) e ainda facultar mensalmente relatórios com o número de passageiros transportados.
- Tal contrato, celebrado em 21-05-2005, foi precedido de um concurso limitado e assinado contrato com a Rodoviária do Tejo, S.A, pelo montante de 321.261 euros e pelo prazo de 2 anos, tendo recebido visto do Tribunal de Contas a 22-12-2005;
- Desde então e como consta do documento *“Tabela III - Contratos de serviços de mão de obra para os Transportes Urbanos de Tomar Adjudicatário: Rodoviária do Tejo, S. A.”* foram despoletados sucessivos procedimentos (2005, 2007, 2012, 2013, 2015, 2017 e 2018), [confidencial];
- Os transportes urbanos disponibilizam o Passe 4.18 sendo que são processados diretamente à Rodoviária do Tejo, S.A., desde janeiro de 2009, reembolsando depois o Município;
- O Regulamento de Funcionamento dos Transportes Urbanos de Tomar foi publicado em Diário da República a 02-02-2006, com alterações em 2012 e 2015.

9. O Município apresenta igualmente:

- Tabela I - Histórico dos custos por ano, de 2006 a 2012, [confidencial];
- Tabela II - Custo para 3 autocarros, incluindo motoristas, [confidencial];
- Informação contabilística sobre os custos com o serviço, [confidencial];
- Documento designado de *“Tabela III - Análise dos proveitos e custos dos TUTomar”* relativos a 2018 e 2019, [confidencial];
- Documento designado de *“Tabela V - Ponto 45 do Parecer n.º 52/2019 da AMT”*, em que são apresentados, quanto a 2018: número de veículos.Km produzidos, número de lugares.Km produzidos, número de passageiros transportados, número de passageiros.km produzidos, número de lugares.Km

oferecidos, receitas e vendas tarifárias anuais e tipologia de veículos utilizados, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.

10. No que se refere ao cumprimento das obrigações contratuais, refere o Município que, no que concerne à inexistência de cobrança de títulos de transporte, em março de 2016 foi aplicada uma sanção pecuniária à Rodoviária do Tejo, S.A., por não terem sido cobrados títulos de transporte em todas as circulações em 4 dias do mês, por exemplo.
11. Quanto aos custos com o serviço de transportes urbanos de Tomar existem mapas da contabilidade analítica e detalhados por rubricas quanto à exploração.
12. No que belisca à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previsto n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, refere o Município que *“estamos a desenvolver esforços junto do IMT para nos munirem de condições para procedermos ao preenchimento dos elementos sobre o serviço de Transportes Urbanos de Tomar. Esta situação advém de apenas termos permissões para consultar a informação que os operadores de transporte público de passageiros que operam no concelho de Tomar registam”*.
13. Como referido em anteriores comunicações, o Município *“delegou competências na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIM), com vista à inclusão do serviço de transporte urbano no concurso do serviço público de transporte de passageiros do Médio Tejo”*.
14. Quanto ao contrato 2018/2019 consta o seguinte:
  - Cláusula 3.ª: é obrigação do operador assegurar a regularidade na prestação do serviço; (ii) assegurar os meios humanos para apoiar a exploração; (iii) assegurar que o equipamento de bilhética cumpre as especificações do caderno de encargos, (iv) assegurar as condições para efetuar a venda dos diferentes títulos de transporte; (v) verificar e validar os títulos de transporte; (vi) recorrer a todos os meios materiais e humanos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço;
  - Cláusula 6.ª: pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, pode ser exigida uma pena pecuniária e em caso de resolução do contrato por incumprimento, pode ser exigida uma pena pecuniária, tendo em conta a prestação mensal e o número de horas de atraso no cumprimento, podendo as penas ser deduzidas às importâncias pagas;
  - Cláusula 9.ª: o contrato pode ser resolvido caso exista violação grave e reiterada das obrigações que incumbem ao operador.

- Anexos, contendo horários e paragens de cada linha e relatório a apresentar pelo operador com informações, por circuito, quanto a tarifas de bordo, passes e pré-comprados, desagregados por *normal*, *terceira idade*, *estudante* e *mobilidade reduzida*, bem como o total de passageiros, receitas e receita por km e ainda uma matriz de passageiros transportados por paragem/hora da circulação/dia.
15. Quanto ao procedimento de aquisição de serviços para 2019/2020, foi apresentado o convite, o caderno de encargos e respetivas cláusulas técnicas, de onde constam, entre outros pontos:
- 1.<sup>a</sup>: Para acompanhamento da execução do contrato, o operador fica obrigado a realizar reuniões de coordenação com os responsáveis do Município, ficando também obrigado a apresentar, com uma periodicidade mensal, um relatório nos termos fixados;
  - 4.<sup>a</sup>: As receitas decorrentes da emissão e a venda dos diferentes títulos de transporte revertem por inteiro para o Município;
  - 5.<sup>a</sup>: Os veículos a empregar na prestação de serviços são de tipologia mini-bus, piso rebaixado e com rampa para acesso a pessoas com mobilidade reduzida, com ar condicionado e letreiros eletrónicos indicativos da carreira e são pertença do Município;
  - 6.<sup>a</sup>: A manutenção dos veículos é da responsabilidade do Município;
  - 7.<sup>a</sup>: Todos os veículos deverão circular em perfeito estado de conservação, higiene e limpeza, de forma a garantir o maior conforto possível aos passageiros, sendo que tal é da responsabilidade do adjudicatário;
  - 10.<sup>a</sup>: O itinerário de cada uma das linhas, os horários e as paragens a cumprir, encontram-se no Anexo I ao Caderno de Encargos, devendo o operador assegurar o pontual cumprimento dos horários e itinerários. A fixação e publicitação dos níveis de oferta é da responsabilidade do Município e o operador assegura apoio descentralizado e exclusivo no Terminal Rodoviário com informação sobre os diferentes percursos, os horários e tarifário em vigor;
  - 11.<sup>a</sup>: É da responsabilidade do operador a aquisição, instalação e manutenção do equipamento de bilhética a colocar nos veículos utilizados, assim como de todo o equipamento e *software* inerente à emissão dos títulos de transporte, bem como os consumíveis necessários à emissão e venda dos diferentes tipos de títulos de transporte, sendo da sua responsabilidade a manutenção e substituição. O sistema deve permitir a emissão, no final de cada mês de exploração, um relatório

sobre número de passageiros transportados e títulos de transportes vendidos e respetiva receita.

16. Finalmente, de referir o Regulamento de Funcionamento dos Transportes Urbanos de Tomar<sup>8</sup> estabelece as condições de utilização do sistema, incluindo a identificação e utilização do título de transporte e respetivas tarifas, horários características das viaturas, informação aos passageiros, fiscalização do seu cumprimento e as sanções aplicáveis aos utentes em caso de infração.

### III – ANÁLISE

17. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público<sup>9 10</sup>:

- Todos os operadores do mercado de transporte público de passageiros e sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;

<sup>8</sup> <http://www.cm-tomar.pt/images/CMT/municipio/documentos/transportes/Regulamento%20TUTomar.pdf>

<sup>9</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio\\_152\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_152_2015_9jun.pdf)

<sup>10</sup> A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf) correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: [https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp\\_01-04-20161.pdf](https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp_01-04-20161.pdf) (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: [https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at-2.pdf](https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf); (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://qtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf>; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://qtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://qtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://qtat.pt/estudos-e-guioes/>

- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.
18. Estabelece o artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o preceituado pelo artigo 2.º do Regulamento, que:
- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
  - «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
19. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
20. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
21. Por outro lado, afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à

- organização do sistema de transportes naquela região, dando cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP<sup>11</sup>.
22. Antes de mais, referir que o enquadramento contratual dos transportes urbanos de Tomar é *sui generis*, tendo em conta a sua génese, a qual foi explicitada e comprovada pelo Município.
  23. Na verdade, o seu enquadramento é um misto de exploração direta por parte da autoridade de transportes e de prestação de serviços por um operador privado, sendo que parte substancial das responsabilidades e do risco estão do lado do Município, ao passo que o operador apenas assume parte da exploração, sendo ressarcido de custos tidos com tais tarefas.
  24. Seja como for, em ambas as possibilidades existem obrigações legais claras para as partes, sendo que, no caso concreto, se afigura que o enquadramento contratual é intrincado e de compreensão não imediata, potenciando dificuldades de implementação e cumprimento dos seus termos.
  25. Quanto à autoridade de transportes, tal como a AMT<sup>12</sup> já informou publicamente, decorre do Regulamento e do RJSPTP que o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: (i) diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; (ii) mediante atribuição, a operadores internos ou outros operadores de serviço público, seguindo o regime jurídico estabelecido no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos.
  26. Contudo, por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros e em mercado concorrencial com outros operadores

---

<sup>11</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016. No entanto, o legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade ope legis dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros: (i) Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”; (ii) Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.; (iii) Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial<sup>11</sup> para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT. Como referiu a AMT ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)), o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no CCP articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.

<sup>12</sup> Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao\\_direta\\_servicos\\_transporte\\_pubpassageiros\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf)

(públicos ou privados), deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições específicas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público, e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras) concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação.

27. Neste aspeto, sublinha-se, positivamente, que o Município – que como se comprovou assume responsabilidades diretas na prestação deste serviço - tenha emitido decisões (regulamentares e contratuais) sobre o enquadramento da atividade dos serviços de transportes urbanos, ainda que os termos concretos estejam dispersos em vários instrumentos, cuja apreensão global não é imediata.

### **Obrigações de serviço público**

28. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>13</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
29. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, 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.
30. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"<sup>14</sup>.<sup>15</sup>*

---

<sup>13</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>14</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>15</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

31. Outrossim, referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP 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>16</sup>
32. 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 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”*.
33. 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*

---

em relação às empresas concorrentes; (iii) E 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.

<sup>16</sup> Estatui 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”*.

*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>17</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*

34. 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”.
35. Ademais, 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, 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<sup>18</sup>”.*
36. 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.”.

---

<sup>17</sup> Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

<sup>18</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

37. Também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas<sup>19</sup> e de acordo com as recomendações da AMT<sup>20</sup>, os procedimentos pré-contratuais celebrados neste âmbito devem incluir uma fase instrutória em que se deve cumprir para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
  - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
  - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre s custos e receitas do operador de serviço público”.*
38. A imposição de obrigações contratuais, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo o próprio interesse comercial. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado consubstanciada na assimetria de informação entre operadores<sup>21</sup>, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Noutra prisma, a ausência de contratos verdadeiramente vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se deverá mitigar e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal regional.
39. Nos termos da legislação e jurisprudência nacional e europeia, as compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de carácter financeiro ou não, que sejam atribuídas, seja a que título for, por entidades públicas a entidades, públicas ou privadas, que asseguram serviços de interesse económico geral no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes por contrapartida da prestação de serviço público de transporte de passageiros e descontos tarifários, em transporte regular ou flexível, devem cumprir as

---

<sup>19</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

<sup>20</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>21</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)

regras relativas a auxílios de Estado e contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes.

40. Aliás, o Relatório da AMT sobre compensações financeiras no transporte público de passageiros<sup>22</sup> e de informação pública sobre compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes<sup>23</sup>, prescreve que as autoridades locais devem *“garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor*<sup>24</sup>.
41. É certo que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus<sup>25</sup>.
42. Mas, naturalmente, tais obrigações abrangem também as autoridades de transportes e outras entidades públicas quando prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros, regular ou flexível, com recurso a meios próprios.
43. Será de referir que, ainda que o serviço se tenha iniciado antes da entrada em vigor do Regulamento e do RJSPTP, o Município deveria ter diligenciado pela adaptação dos respetivos instrumentos ao novo enquadramento legal e não subsistido na mera repetição de atos administrativos até à data.

---

<sup>22</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1945/relatorio\\_compensacoesfinanceiras\\_servico\\_publico\\_transporte\\_passageiros\\_regular.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1945/relatorio_compensacoesfinanceiras_servico_publico_transporte_passageiros_regular.pdf)

<sup>23</sup> Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>24</sup> *De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável*”. De recordar que, tal como consta de informação da AMT sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno.

<sup>25</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: *“O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. 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.*”

44. Em sentido convergente, a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece diversas obrigações de objetividade, transparência e fundamentação, aplicando-se a empresas municipais, serviços municipalizados ou exploração direta<sup>26</sup>.
45. Em qualquer dos casos, os instrumentos administrativos, regulamentares e contratuais sobre condições de prestação e financiamento do serviço público de transportes, e onde constem as obrigações de serviço público prosseguidas pelo operador de serviço público (ou pela própria autarquia), devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, bem como as compensações ou o esforço financeiro associados ao serviço público de transportes.
46. Nesse sentido, ainda que tenha sido apresentada documentação para os efeitos do presente parecer, afigura-se ser de eliminar a dispersão de informação relevante, o que terá sido potenciado, porventura, pelo enquadramento específico deste contrato.
47. Em ordem a lograr tal desiderato, e sem prejuízo da avaliação do presente parecer, considera-se que o Município deve diligenciar por apurar e elaborar informação especificada e global da prestação dos serviços de transportes urbanos, na perspetiva pública e privada, pelo menos desde 2015, contendo, a título meramente exemplificativo:
  - A avaliação do desempenho do serviço de transportes, a nível operacional (histórico de cumprimento de indicadores de regularidade, pontualidade, etc) e económico-financeiro, desagregado por ano;
  - Informação sobre procura e oferta, gastos e rendimentos da operação e compensações atribuídas (pela autarquia ou Estado) por ano, tendo em conta que tais dados se afiguram relevantes para avaliar o valor final de esforço

---

<sup>26</sup> Estabelece aquele diploma que a “a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a “atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa” e “no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira.” Por seu turno, o n.º 6 da mesma disposição estabelece que “independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico-financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção-Geral de Finanças.”

financeiro público, nos termos do Anexo ao Regulamento e artigos 21.º, 23.º e 24.º do RJSPTP;

- Informação sobre (i) Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar; (ii) Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos quilómetro, mas também do indicador lugares quilómetro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta também o impacto de bonificações tarifárias e outras (como o Programa de Apoio à Redução Tarifária); (iv) Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial, (v) Recursos humanos: pessoal alocado à exploração (vi) A conta de exploração, tendo por base os indicadores quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas e custos unitários (custos/VKm) para a avaliar e fundamentar o esforço financeiro público associado aos contratos.

48. Por outro lado, as autoridades de transportes não só devem dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento, tornando público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, incluindo nesse relatório a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida, bem como devem dar cumprimento às obrigações de reporte constantes do Regulamento n.º 430/2019<sup>27</sup>, e ainda proceder à informação constante do artigo 22.º do RJSPTP<sup>28</sup>.
49. Tratam-se de obrigações distintas, embora os dados apurados em cada uma delas possam ser utilizados nos vários reportes, ou seja, a melhoria da informação relativa aos transportes urbanos de Tomar (relatórios de gestão) pode ser compatibilizada com os relatórios dos vários regulamentos citados e com as obrigações do artigo 22.º do RJSPTP.
50. A este propósito referir que não se afigura existirem razões para o Município não tenha acesso ao SIGGESC, uma vez que se trata de um contrato misto, em que autoridade

<sup>27</sup> 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)

<sup>28</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)

de transportes e operadores partilham responsabilidades na operação. Por outro lado, existem já autoridades de transportes com serviços municipalizados ou gestão direta com acesso ao sistema, pelo que não se afigura que existam limitações técnicas do mesmo.

51. Também de referir que mesmo numa prestação de serviços, em que o operador é remunerado com uma prestação fixa, passando o risco da procura para o Município, por deter a receita tarifária, por exemplo, a procura estimada/efetiva não é indiferente para o modelo contratual, sobretudo para o esforço financeiro público. Quanto menos procura, mesmo receita tarifária será obtida, aumentando o encargo financeiro do Município, que terá sempre de despende a remuneração fixa ao operador. Considera-se por isso que o modelo contratual deve poder ser analisado e fundamentado na perspetiva pública e privada e não apenas focado na conta de exploração da perspetiva do operador contratado<sup>29</sup>.
52. Haverá também que tecer considerações quanto à remuneração contratual e a necessidade de o seu pagamento ser devidamente articulado com o procedimento concursal da CIM. Afigura-se ser necessário ponderar eventuais impactos, no modelo económico do futuro contrato da CIM, de contratos *ad hoc* celebrados entre os Municípios e os operadores.
53. Os contratos “*ad hoc*” têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município ao operador, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro.
54. Não obstante não se verifique a sobreposição temporal entre o contrato “*ad hoc*” e o contrato de serviço público, a celebrar pela CIM, não será despendido ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso o contrato se afigure economicamente mais vantajoso para os operadores incumbentes do que a futura Concessão de Serviço Público (ainda que para um modelo contratual de obrigações e abrangências territoriais não comparáveis).
55. De acordo com a fundamentação do procedimento concursal da CIM, o mesmo tem em conta: (i) o atual esforço financeiro do Município; (ii) as receitas tarifárias atuais (iii) introduz 2 serviços urbanos adicionais na cidade de Tomar; (iv) estima os quilómetros a produzir em função das linhas a contratar, bem como as receitas associadas (v)

---

<sup>29</sup> Por outro lado, se a introdução de reduções tarifárias a nível nacional pode perspetivar, a longo prazo, expectativas de evolução favorável da procura, não deverá deixar de se ter em conta impactos de curto prazo decorrentes da pandemia Covid-19.

Prevê especificações relativamente às características da frota mais exigentes, ainda que procurando manter os atuais custos através da submissão à concorrência e do aproveitamento do efeito de rede para toda a região.

56. Analisada a documentação do Município e aquela que foi enviada pela CIM afigura-se assim que os valores de base, pressupostos e estimativas, constantes de ambos os procedimentos são coerentes<sup>30</sup>.
57. De qualquer modo, haverá que se assegurar que não se verifica uma situação *opt-out* do Município<sup>31</sup>, com efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – o que teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais da contrato regional da CIM e uma redução da TIR, chamada de atenção esta que não poderá deixar de ser recordada de forma a minimizar os riscos de eventuais pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro por parte do operador no decurso da execução contratual.
58. Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, que garantam os pressupostos do Modelo – *máxime* no que respeita às projeções da procura e custos associados, nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos. Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelos contratuais próprios.
59. No que se refere ao preço contratual para os transportes urbanos de Tomar, na sequência dos procedimentos anteriores – concursos públicos e ajuste diretos no sentido de prorrogar, em casos delimitados, a vigência contratual -, e tendo em conta o histórico de exploração, afigura-se que mesmo permite cobrir os custos associados à exploração e por conta do operador, incluindo uma margem de lucro razoável para este.
60. Analisados os dados atinentes a toda a exploração, verifica-se que o sistema é deficitário, sendo necessário ao Município colmatar o défice de exploração (avaliando gastos e rendimentos globais) com recurso ao respetivo orçamento.
61. Assim, considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais previamente definidas e

---

<sup>30</sup> Ainda que o procedimento concursal da CIM preveja que, de futuro, a responsabilidade relativa ao financiamento dos circuitos especiais de transporte escolar e o financiamento dos Transporte Urbanos de Tomar se mantenham no Município.

<sup>31</sup> Hipótese que não é suscitada pela CIM ou pelo Município mas que se coloca, em termos hipotéticos.

- perante remunerações que se afigura não ultrapassarem 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 diretas e indiretas.
62. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população<sup>32</sup>, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região.
63. Não se poderá deixar de reforçar a recomendação do apuramento agregado das constas de exploração dos transportes urbanos, incluindo a perspetiva pública e privada, tal como já referido, de forma a tornar mais clara e sindicável a fundamentação económico, jurídica e financeira deste serviço.
64. De qualquer modo, e uma vez que é ainda incerta a data de adjudicação do contrato regional, podendo o atual enquadramento dos transportes urbanos manter-se por um período de tempo razoável, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>33</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
65. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>34</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>35</sup>. Recomenda-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui

---

<sup>32</sup> De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPPT [“alvarás RTA] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPPT, até 30 de junho de 2016.”

<sup>33</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>34</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”.

<sup>35</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 subsidiação das atividades comerciais

os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>36</sup>, de forma a que as partes pública e privada uniformizem a exigências e transparência no cálculo do esforço público associado a este serviços.

66. É recomendável que o futuro operador transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada<sup>37</sup>, por gastos, rendimentos e por linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos, nos termos expostos supra.<sup>38</sup>
67. A atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>39</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa<sup>40</sup>, mas também para que se considere que as obrigações contratuais estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros

---

*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>36</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>37</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>38</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>39</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.

<sup>40</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: "O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais."

- públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.
68. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>41</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>42</sup>.
69. Para o efeito, sem prejuízo dos indicadores constantes do contrato, sugere-se que tenha ainda em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes<sup>43</sup>.
70. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento <sup>44</sup>mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSTPT e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
71. Deve por isso ser assegurado, expressamente, que o operador deve transmitir os dados necessários, para a elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, eventualmente pelo gestor do contrato, sob pena de a autoridade de transportes não poder cumprir tal obrigação<sup>45</sup>.

---

<sup>41</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>42</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

<sup>43</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>44</sup> Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam". 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."

<sup>45</sup> A AMT emitiu orientações a este respeito ([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)).

72. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados não cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
73. Mais se recomenda que se certifique, valide ou adite, sempre que necessário a informação transmitida pelo operador, 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, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares, sendo contudo de ponderar os encargos impostos sobre o operador nesta matéria.
74. Desta forma, propicia-se também uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
75. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
76. Do mesmo passo, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos, seja na preparação, seja na execução de instrumentos contratuais.
77. Uma vez que o Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, referem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras, A AMT tem emitido recomendações nesta matéria, pois a falta de objetividade em qualquer uma das obrigações contratuais não constitui um incentivo à qualidade e poderá permitir que

não seja aplicada qualquer multa ou que as multas aplicadas não sejam dissuasoras do incumprimento.

78. Ou seja, poder-se-á verificar que existe despesa pública associada ao cumprimento de obrigações de serviço público, mas sem que tal cumprimento se possa verificar/aferir.
79. As mesmas considerações aplicam-se às obrigações de serviço público, que caso não sejam objetivas e quantificáveis, não permitem aferir do seu exato cumprimento, colocando em causa a atribuição de compensações/remunerações por obrigações de serviço público que, ou não são cumpridas ou ficam na discricionariedade do prestador de serviços.
80. Uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações<sup>46</sup>. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
81. No caso concreto:
  - Nem todas as obrigações estarão indexadas a critérios objetivos que permitam aferir – de forma clara e inquestionável – quanto ao seu cumprimento.
  - Apenas algumas obrigações contratuais são sujeitas a prazo determinado ;
  - Nem todas as obrigações estarão sujeitas a uma multa contratual ou no âmbito da definição de um limite máximo e mínimo, não sendo apresentada distinção sobre a sua gravidade;
82. Não estará em causa indicação exaustiva de todas as obrigações e possíveis infrações (ainda que tal seja recomendável), mas sim uma previsão mais precisa e objetiva das mesmas, podendo colmatar-se a eventual possibilidade não indicação de alguma, com referência genérica a todas aquelas que não estejam especificadas, em termos mecanismos sancionatórios.

---

<sup>46</sup> Ver recomendações quando à elaboração de cadernos de encargos e contratos de serviços público (adaptando a cada caso específico): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

83. A preocupação subjacente às considerações da AMT não será tanto uma eventual arbitrariedade na atuação do Município (que também pode ser relevante) mas antes a ausência ou insuficiência de critérios objetivos de atuação, facilitando a atuação do Município, e garantindo a mesma interpretação do contrato pelas partes, o que, por sua vez, permitiria a sua efetiva aplicação.
84. Em alternativa, e não existindo ou sendo insuficientes, a título meramente exemplificativo, critérios objetivos de medição de obrigações contratuais, deverá entender-se que qualquer desvio é considerado incumprimento e, por defeito, sancionável, sem prejuízo de graduação da infração num intervalo determinado.
85. Por outro lado, considera-se relevante que os períodos de apuramento de incumprimentos devem coincidir com os períodos determinados para prestação de informação. Assim, se a informação for transmitida mensalmente, também mensalmente devem ser contabilizados os incumprimentos, evitando a diluição de disrupções (sobretudo quanto a obrigações com impacto nos passageiros, como sejam horários e frequências), sem qualquer penalização.
86. Considera assim que, nesta matéria, em futura contratação ou prorrogação contratual, estas questões devem ser adequadamente acuteladas.
87. Por outro lado, considera-se também ser de clarificar as regras relativas à atualização tarifária, designadamente por referência à Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio<sup>47</sup> ou outros instrumentos que lhes venham a suceder, sem prejuízo da amplitude de ação da autoridade de transportes.
88. No que se refere à relação com os passageiros, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento 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.
89. Para o efeito, é essencial<sup>48</sup>, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente,

---

<sup>47</sup> Aliás, deve ser demonstrado que cumpre os princípios gerais e as regras estabelecidos na legislação e regulamentação relativas à fixação de tarifas do serviço público de transportes, e que teve em consideração as disposições do Regulamento n.º 430/2019 designadamente: Orientação para os custos; Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço; Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos; Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço; Intermodalidade e integração tarifária; e Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros.

<sup>48</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.

90. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
91. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>49</sup>
92. Recomenda-se também que se faça referência expressa ao cumprimento 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<sup>50</sup>, com os mesmos objetivos e sem prejuízo dos meios próprios de reclamação e de apoio ao cliente, do operador e do Município.

## Conclusões

93. Assim, de recordar que o Município:
  - Fixou obrigações contratuais e de serviço público associados aos níveis de exploração pretendidos;
  - Teve em conta os gastos e rendimentos associados àquelas obrigações;
  - Procedeu ao enquadramento dos transportes urbanos, por via de instrumento regulamentares e contratuais, prossequindo procedimentos de contratação pública;
  - Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de obrigações e sanções contratuais e obrigações de prestação de informação.

---

<sup>49</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

<sup>50</sup> No formato eletrónico, os meios de reclamação próprios, bem como os canais com a autoridade de transportes, devem ser separados do canal oficial, via DGC/AMT (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacao/re.pdf>)

94. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e exposto supra, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — não foi atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal.
95. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores do sistema de transportes e do território em causa — ainda que não totalmente abrangentes ou especificados<sup>51</sup> -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade.
96. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável<sup>52</sup>), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

#### IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

97. 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
98. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, 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

---

<sup>51</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

<sup>52</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, “o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

99. Contudo, e uma vez que a fundamentação e enquadramento 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 garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos<sup>53</sup> e o cumprimento do enquadramento legal e jurisprudencial, nacional e europeu, entende-se – sem prejuízo das recomendações efetuadas ao longo do parecer – ser de determinar, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, que:

- Devem ser elaborados relatórios anuais de execução<sup>54</sup> contratual, com informação coligida e não dispersa, de apuramento sobre se os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações têm aderência aos dados reais de exploração<sup>55</sup> e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão<sup>56</sup>, existência de adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias.
- Devem ser elaborados os reportes anuais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 bem como os previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>57</sup>, pelo menos deste 2015, tendo em conta os seus objetos diferenciados mas cujos dados de base são comuns e garantir, expressamente que o operador deve colaborar com o Município.

<sup>53</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>54</sup> De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

<sup>55</sup> Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

<sup>56</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>57</sup> [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)

100. Quanto à vinculatividade do contrato, o atual ou futuras contratações e prorrogações, ou em aditamentos aos mesmos, devem ser ponderadas as alterações que garantam que<sup>58</sup>:

- Todas as obrigações contratuais são objetivas e/ou mensuráveis – sobretudo obrigações operacionais e de prestação de informação - designadamente por referência a dados transmitidos e indicadores previamente definidos;
- Qualquer obrigação contratual é passível de sancionamento - e não apenas as obrigações relativas a horários ou frequências - em caso de incumprimento, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, sendo relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento;
- Ponderar a graduação de multas contratuais em função da gravidade de infrações;
- Os períodos de apuramento de incumprimentos coincidem com os períodos de determinados para prestação de informação;
- Identificar ou fazer corresponder os dados transmitidos e indicadores do contrato<sup>59</sup>, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento<sup>60</sup>.
- Inserção da figura do gestor do contrato, termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, ou emissão e decisão expressa quanto à sua nomeação<sup>61</sup>;

101. Recomenda-se ainda, igualmente, que se garanta, expressamente:

- Cumprimento das obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder;

---

<sup>58</sup> Ver orientações para a elaboração de contratos de serviço público já citadas, bem como as peças procedimentais elaboradas pela CIM MTêjo.

<sup>59</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>60</sup> Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

<sup>61</sup> Incluindo (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do Cocontratante; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a empresa e o Município; (iii) elaborar relatórios, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho da contraparte; (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias, devendo existir designação nominal, no contrato ou em despacho específico, conforme recomendações do Tribunal de Contas.

- Cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Cumprimento 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, com os mesmos objetivos;
- Cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização.

102. Dever-se-á, ainda:

- Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão de estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- 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.

103. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes 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.

104. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentando as opções tomadas, garantindo-se a clareza e transparência das obrigações contratuais e da

aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

105. Dada a complexidade do procedimento, e estando-se na pendência do lançamento de um concurso público para todo o sistema de transportes na região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores á contratação e aos benefícios alcançados.

## V – DAS CONCLUSÕES

106. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros até a adjudicação de um procedimento concursal regional, abarcando todos os serviços públicos de transporte de passageiros.
107. De referir, igualmente, que a referida *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 (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas,
108. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais.
109. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, 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.

110. 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, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.
111. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT é positivo, condicionado ao cumprimento de determinações e ponderação das recomendações, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT. De referir que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado.

Lisboa, 26 de março de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho