

## PARECER N.º 65/2020

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

#### I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por email de 31-07-2020, no âmbito do Procedimento pré-contratual que tem por objeto principal a atribuição da exploração da linha 7407a Pombal/Leiria, as respetivas peças procedimentais, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.<sup>1</sup>
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Foram solicitados esclarecimentos em 31-07-2020, que foram prestados em 05-08-2020 e 06-08-2020.

<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.

- 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>.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), 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> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.
7. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas.
8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na

<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.

sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

## II - DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

9. Veio a CIM referir:

- *“Nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual, a CIMRL é a autoridade de transportes na Região de Leiria, para os serviços públicos de transportes de passageiros intermunicipais;*
- *A linha n.º 7407a com origem/destino Pombal/Leiria é uma linha intermunicipal que liga a cidade de Leiria à cidade de Pombal, assumindo um papel fundamental no sistema de mobilidade da Região de Leiria;*
- *O operador que possui a exploração da linha abandonou a exploração do serviço desde 2020/04/01, deixando a população sem um serviço essencial, tendo a CIMRL desde essa data, sem sucesso, tomado diligências no sentido que o mesmo retome a exploração da linha;*
- *O operador informa que pretende abandonar definitivamente a exploração do serviço, solicitando o cancelamento da respetiva autorização provisória;*
- *Nos termos do esclarecimento emitido pela AMT – Autoridade Mobilidade e Transportes, baseada na interpretação da legislação aplicável à situação, a emissão de autorizações provisórias está circunscrita aos serviços de transportes anteriormente titulados pelos Alvarás emitidos ao abrigo do revogado Regulamento de Transportes em Automóveis, pelo que não poderão ser emitidas novas autorizações provisórias para novos serviços (ainda que efetuando os mesmos percursos)<sup>7</sup>, tendo neste caso concreto proceder à “...contratualização da exploração da linha de acordo com o Regime Jurídico Serviço Público de Transporte de Passageiros, ou seja, recorrendo aos procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos, optando pelo tipo de procedimento que se justificar face aos requisitos naquele*

---

<sup>7</sup> De acordo com parecer já emitido para a Área Metropolitana de Lisboa (Parecer n.º 1/2016, de 29 de setembro de 2016).

*diploma previstos e tendo em conta os circunstancialismos concretos em causa”;*

- *A CIMRL não dispõe de recursos próprios;*
  - *Propõe-se a abertura do seguinte procedimento de atribuição da exploração da linha 7407a Pombal/Leiria;*
  - *O valor estimado do contrato para os efeitos previsto no artigo 17 do CCP é de [confidencial]. O valor máximo a pagar pela entidade adjudicante é apurado em função do custo da exploração do serviço que vier a ser contratado deduzida a respetiva receita tarifária, que constitui receita do operador. Considerando uma estimativa de receita tarifária de [confidencial], o valor máximo a pagar pela entidade adjudicante é de [confidencial].*
  - *Nos termos da escolha do procedimento (prevista no art. 18º do CCP aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008 de 29 de janeiro e suas alterações, bem como do valor do preço base do contrato, propõe-se a adoção de consulta prévia pela alínea c) do nº 1 do art. 20º do CCP;*
  - *A adjudicação será feita de acordo com o critério mais baixo preço, conforme definido na alínea b) do nº.1 do artigo 74º, tendo em conta que as peças do procedimento definem todos os restantes elementos da execução do contrato a celebrar;*
  - *Prazo de Execução: 12 meses. Renovado automaticamente por períodos de 1 mês até estar em exploração a concessão da rede regular de exploração dos serviços públicos de transportes de passageiros da região de leiria.*
10. Quanto à alegação de que *“o operador informa que pretende abandonar definitivamente a exploração do serviço, solicitando o cancelamento da respetiva autorização provisória”* foi anexada uma comunicação do operador – Grupo Avic – da qual se transcreve: *“vimos informar que não pretendemos continuar com a sua exploração, pelo que solicitamos o cancelamento da Autorização Provisória nº CIMRL/IM/1/2019”.*
11. São ainda juntos dados relativos às receitas associadas à exploração, que se estimam em [confidencial]., ou seja, superiores ao preço contratual estimando, destinado a suportar os custos do operador.
12. Refere também a CIM que *“solicitamos que tenham em consideração na v/ análise o seguinte: a linha 7407a Pombal/Leiria é uma das principais linhas do serviço público de*

*transporte de passageiros da Região de Leiria. É a única ligação existente entre as cidades de Leiria e Pombal. No último mês antes do operador abandonar a exploração, a linha tinha vendido 80 passes não escolares. Estes utilizadores estão sem o serviço desde 2020/04/01. É urgente restabelecer o serviço. Tentámos perceber junto do operador a razão do abandono da exploração. Nunca obtivemos resposta. Tentámos marcar uma reunião e a única resposta que obtivemos foi o email que anexamos. Face a esta postura do operador só resta uma opção à Autoridade de Transportes. Ir ao mercado contratualizar a exploração da linha até entrar em exploração a concessão regional.”*

### **Caderno de Encargos**

13. Estabelece a Cláusula 3.<sup>a</sup> que a vigência do contrato é de 12 meses, sendo renovado automaticamente por períodos de 1 mês até estar em exploração a concessão da rede regular de exploração dos serviços públicos de transportes de passageiros da Região de Leiria.
14. A Cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece que o valor estimado do contrato para os efeitos previsto no artigo 17.º do CCP é de [confidencial], sendo que o valor máximo a pagar é apurado em função do custo da exploração do serviço que vier a ser contratado deduzida a respetiva receita tarifária, que constitui receita do operador. Considerando uma estimativa de receita tarifária de [confidencial], o valor máximo a pagar pela entidade adjudicante é de [confidencial], se este for legalmente devido. O preço referido inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público, bem como, quaisquer encargos decorrentes de marcas registadas, patentes ou licenças e decorrentes da prestação do serviço.
15. De acordo com a Cláusula 9.<sup>a</sup> Para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 71.º do CCP, considera-se que o preço total resultante de uma proposta é anormalmente baixo quando seja inferior a 90% do preço base.
16. Estabelece a Cláusula 10.<sup>a</sup> que constituem obrigações principais do prestador de serviços:
  - Cumprir todas as condições fixadas para a prestação do serviço, nomeadamente a execução dos circuitos definidos no Anexo I do Caderno de Encargos, nos horários e com a periodicidade definida;
  - Sujeitar-se à ação fiscalizadora do adjudicante;
  - Prestar as informações que forem solicitadas pelo adjudicante;

- Cumprir com as obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, incluindo a transmissão dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e que permitam a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena do não pagamento da última fatura do contratos;
  - Dar cumprimento ao estabelecido no Decreto-Lei n.º 9/2015, de janeiro, do Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011;
  - Garantir o cumprimento de todas as normas de segurança legalmente previstas;
  - Garantir a divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e de adesão, relativas à utilização do serviço, numa estreita relação com os passageiros;
  - Zelar pela proteção dos direitos e interesses dos passageiros, disponibilizando Livro de Reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 1567/2005, de 15 de setembro;
  - O prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.
17. De acordo com a Cláusula 11.<sup>a</sup> O adjudicatário deverá entregar mensalmente o número de quilómetros efetuados com o serviço, o número de circuitos efetuados, o número de passageiros transportados (se possível por horário), títulos de transporte vendidos e lista de reclamações apresentadas, o número de bilhetes/passes vendidos e o número de utilizadores do serviço no mês a que diz respeito a fatura, bem como, proveitos resultantes da venda de bilhética/passes aos utilizadores do serviço público, custos associados à impressão de bilhética e emissão de passes.

---

<sup>8</sup> O modelo de dados a transmitir para efeitos do relatório público sobre o serviço público de transporte de passageiros encontra-se em anexo ao caderno de encargos.

18. De acordo com a Cláusula 12.<sup>a</sup> o serviço objeto do contrato deve ser efetuado em perfeitas condições de serem utilizadas para os fins a que se destinam, nomeadamente a prestação de um serviço público de transporte urbano de qualidade e em quantidade que permita os utilizadores usufruir de um serviço de qualidade.
19. De acordo com a Cláusula 13.<sup>a</sup>, a CIM deve fiscalizar o cumprimento dos deveres do prestador do serviço, solicitando todos os dados que considere necessário para o efeito.
20. Segundo a Cláusula 14.<sup>a</sup>, o adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador do serviço violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem.
21. Na Cláusula 15.<sup>a</sup> no caso de incumprimento de obrigações emergentes do contrato por motivos imputáveis ao adjudicatário, nomeadamente as estabelecidas na cláusula 10.<sup>a</sup> do caderno de encargos o adjudicante pode exigir ao prestador do serviço o pagamento de uma sanção pecuniária, nos seguintes termos:
  - Por cada dia de atraso no início da exploração do serviço conforme previsto na cláusula 4.<sup>a</sup> será exigido ao prestador de serviços o pagamento, a título de sanção pecuniária, de 1% do valor do contrato;
  - Por cada 30 minutos de atraso quer no início quer no fim de cada circulação será exigido ao prestador de serviços o pagamento, a título de sanção pecuniária, de 0,1% do valor do contrato;
  - Por cada circulação não realizada será exigido ao prestador de serviços o pagamento, a título de sanção pecuniária, de 0,75% do valor do contrato;
  - Pelo não cumprimento da obrigação de transmissão de informação prevista na alínea f) da cláusula 10.<sup>a</sup>, será exigido ao prestador de serviços o pagamento, a título de sanção pecuniária, de 1% do valor do contrato;
  - Pelo não cumprimento de cada uma das demais obrigações contratuais existirá uma penalidade contratual de 1% do valor do contrato,
22. De acordo com a mesma cláusula, o valor acumulado das sanções pecuniárias não poderá exceder 20% do preço contratual e quando este limite seja atingido e a adjudicante decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o interesse público, aquele limite é elevado a 30% do preço contratual de acordo com definido no artigo 329.º do CCP.

23. Na parte II constam as especificações técnicas, incluindo horários, frequências e paragens, bem como os títulos e tarifas de transporte a disponibilizar, incluindo bonificações tarifárias, estabelecendo-se que o adjudicante deve observar o disposto no Regulamento n.º 430/2019, da AMT, publicado no Diário da República, Série II de 2019-05-16, que é aplicável à exploração do serviço e que a atualização regular das tarifas dos títulos de transporte é efetuada anualmente, no início de cada ano civil, nos termos do artigo 6.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e do disposto no Regulamento n.º 430/2019.
24. Na mesma parte é estabelecido que o Sistema de Bilhética a instalar deverá permitir a transferência de informação para a Plataforma de Gestão da Concedente através de protocolos standard europeus de comunicação: SIRI (*Service Interface for Real Time Information*) ou NeTEx (*Network Exchange*) sobre validações, vendas e fiscalização. Deverá ser disponibilizado à Concedente o acesso permanente e desmaterializado para consulta, produção de relatórios e download de todos os registos sobre clientes, cartões, vendas, carregamentos, validações, fiscalizações, etc.).
25. São ainda estabelecidas outras especificações:
- Os circuitos a executar poderão sofrer ajustamentos em função das necessidades do caderno de Encargos, sendo estes os serviços mínimos para o preço base proposto;
  - A receita proveniente da exploração do serviço definido no objeto do presente contrato reverterá totalmente para o Adjudicatário;
  - Os meios necessários, bem como todos os custos decorrentes da efetivação do serviço são da responsabilidade do Adjudicatário;
  - Para a prestação deste serviço pretende-se que o Veículo terá capacidade de pelo menos 50 lugares;
  - O veículo deve cumprir, no mínimo, os requisitos da emissão da Norma Europeia designada EURO 4;
  - A prestação do serviço incluirá um motorista com habilitação legal para a condução do tipo veículo a afetar ao serviço e deverá ter uma postura profissional e adequada, respeitando os utentes dos serviços de transporte;

- Disponibilização de um Livro de Reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, conforme previsto na cláusula 10.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos;
  - O concorrente deverá garantir a substituição do veículo e do motorista sempre que assim for necessário, devendo fazê-lo, no máximo em 30 minutos;
  - O veículo deve cumprir as normas técnicas dentro da classe e características que detém, garantindo segurança rodoviária aos seus utilizadores e demais condutores, bem como, condições de higiene e limpeza dentro dos padrões normais da sociedade, proporcionando conforto e dignidade aos seus utilizadores;
  - A viatura a utilizar deverá ser objeto de seguro legalmente exigido, abrangendo prejuízos causados a terceiros e a passageiros, comprovativo de inspeção periódica, e, sempre que solicitado, deve entregar ao adjudicante, o registo do tacógrafo;
  - O adjudicatário deverá entregar mensalmente o número de km efetuados com o serviço, o número de circuitos efetuados, o número de passageiros transportados (se possível por horário), títulos de transporte vendidos e lista de reclamações apresentadas, o número de bilhetes/passes vendidos e o número de utilizadores do serviço no mês a que diz respeito a fatura, bem como, proveitos resultantes da venda de bilhética/passes aos utilizadores do serviço público, custos associados à impressão de bilhética e emissão de passes.
26. Conta ainda em anexo o modelo de informação a disponibilizar, que corresponde às orientações da AMT, a propósito da elaboração de relatórios anuais, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.<sup>9</sup>

### III – DA ANÁLISE

---

<sup>9</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf)

27. 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>10 11</sup>:

- Todos os operadores do mercado de transporte 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;
- 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.

28. 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

<sup>10</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)

<sup>11</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://gtatransportes.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://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp\\_01-04-20161.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf) (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.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://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at-2.pdf](https://gtatransportes.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://gtat.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://gtatransportes.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://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.

29. 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:

- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
- 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.;
- Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial<sup>12</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.

30. Como referiu a AMT<sup>13</sup>, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determinou 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, e 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.

31. Estabelece o artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece 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

---

<sup>12</sup> Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

<sup>13</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)

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.
32. 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.
33. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, 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.
34. Por outro lado, confirma-se que, de acordo com parecer já emitido para a Área Metropolitana de Lisboa (Parecer n.º 1/2016, de 29 de setembro de 2016) a emissão de autorizações provisórias está circunscrita aos serviços de transportes anteriormente titulados pelos Alvarás emitidos ao abrigo do revogado Regulamento de Transportes em Automóveis, pelo que não podem ser emitidas novas autorizações provisórias para novos serviços (ainda que efetuando os mesmos percursos), tendo de se proceder à contratualização da exploração da linha de acordo com o RJSPTP, ou seja, recorrendo aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP, optando pelo tipo de procedimento que se justificar face aos requisitos naquele diploma previstos e tendo em conta os circunstancialismos concretos em causa.
35. No caso concreto, tendo a CIM emitido as autorizações provisórias que abrangem o serviço ora em análise, estando-se na pendência do procedimento concursal na região – em análise na AMT – e tendo o operador solicitado o cancelamento da autorização

provisória para a mesma linha, e sendo de assegurar a manutenção do atual serviço de transportes públicos à população<sup>14</sup> nada obsta a que CIM despolete um procedimento de contratualização de obrigações de serviço público num período transitório.

36. Quanto à escolha do procedimento pré-contratual, decorre do CCP que a escolha do ajuste direto em função do valor do contrato é admissível abaixo dos € 20.000,00, sendo que o procedimento com consulta prévia pode ser utilizado o quando o valor do contrato seja inferior a € 75.000,00, o que é o caso.
37. Também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas<sup>15</sup> e de acordo com as recomendações da AMT<sup>16</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.º 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 os custos e receitas do operador de serviço público”.*
38. 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>17</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*

<sup>14</sup> Serviço público essencial nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterado pela Lei n.º 51/2019, de 23 de julho.

<sup>15</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

<sup>16</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>17</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.*

39. 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.
40. 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>18,19</sup>*
41. 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>20</sup>
42. 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*

---

<sup>18</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>19</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>20</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"*.

*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”.*

43. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>21</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*
44. 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”.*
45. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

---

<sup>21</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”.*

- *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>22</sup>”.*
46. 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”.*
47. No caso concreto, 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 próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>23</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos verdadeiramente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deverá mitigar e será totalmente eliminada com a adjudicação do procedimento concursal regional (e mitigada com o presente procedimento, para esta linha).
48. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de concluir e sublinhar que as peças procedimentais apresentadas à AMT;

---

<sup>22</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>23</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)

- Descrevem obrigações de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
  - Impõem obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros<sup>24</sup>;
  - Estabelecem a monitorização de desempenho do operador e são estabelecidas a aplicação das sanções, diferenciadas conforme as infrações, em caso de incumprimento contratual;
  - Referem expressamente as regras de atualização tarifária, constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 430/2019 16 de maio de 2019;
  - Estabelecem obrigações de relacionamento com os passageiros;
  - Preveem, nos termos do CCP, a figura do Gestor do Contrato, com importantes responsabilidades na boa execução contratual e na articulação com as diversas entidades públicas competentes
  - Preveem que a duração pode ser inferior em caso de adjudicação do concurso público a ser lançado pela CIM.
49. Considera-se assim que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes.
50. Quanto à remuneração contratual, foram apuradas as receitas, prevendo-se igualmente o valor máximo da despesa a efetuar, que é submetida à concorrência, o que permitirá confirmar se o preço base permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, incluindo uma margem de lucro razoável para o operador.
51. Contudo, considera-se que , tendo em conta o desenvolvimento do procedimento e as manifestações de interesse e propostas de potenciais concorrentes, e de forma a garantir não só de serão apresentados os preços necessários a cobrir as despesas, como que o serviço público é prestado com qualidade e evita a erosão dos meios próprios do operador para sustentar tal serviço, e para potenciar que a despesa da parte

---

<sup>24</sup> O contrato estabelece a obrigatoriedade de instalação de um sistema de bilhética integrado sem contacto, que deve permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formatos editáveis e transmissão de informações recolhidas junto de passageiros, com vista à implementação de ações de melhoria contínua do sistema de bilhética, especificando o conteúdo dos relatórios, que informações dos passageiros são transmitidas. Na colaboração entre operador e município, costa também a necessidade de este transmitir os dados necessários para que o Município possa efetuar os reportes previstos no regulamento 4330/2019 e no artigo 7.º do Regulamento (CE) 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) .

- pública poderá ser reduzida ou até ser eliminada – quanto maiores as receitas, menor o esforço financeiro público – a CIM deverá recolher a informação relativa a gastos e rendimentos associados à prestação de serviços e avaliar da (des) necessidade de introdução de alterações contratuais.
52. Num cenário de contratação de curta duração e na pendência de um procedimento concursal, nada obstará a uma gestão mais dinâmica do serviço público, existindo maior elasticidade para introduzir melhorias que se revelem vantajosas para o interesse público.
  53. Por outro lado, é também necessário ponderar eventuais impactos, no modelo económico do futuro contrato da CIM, de contratos *ad hoc*. Os contratos “ad hoc” têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação/remuneração financeira ao um operador, 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 despendendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso o contrato se afigure economicamente mais vantajoso do que o futuro contrato (ainda que para um modelo contratual de obrigações e abrangências territoriais não comparáveis)
  55. Não pode deixar, assim, de ser recomendado à CIM, que se garantam os pressupostos do Modelo contratual regional – *máxime* no que respeita aos vários pressupostos de base: procura, receitas, compensações–, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.
  56. Considerando os dados disponibilizados– valor do contrato e critérios de adjudicação – , à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais prévia objetivamente definidas e 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 e evitando o pagamento de penalizações e tendo por objetivo assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população
  57. Ainda assim, 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>25</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

58. Afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>26</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa <sup>27</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 públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.<sup>28</sup>
59. Por outro lado, recomenda-se o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.

---

<sup>25</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>26</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n. 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

<sup>27</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."

<sup>28</sup> Refere a Comissão Europeia (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) que 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 não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão *Altmark*, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento.

60. 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>29</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>30</sup>. Sugere-se, por isso, que se garanta que operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>31</sup>.
61. No que se refere à relação com o passageiro, é certo que se estabelece o 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. No entanto, é essencial<sup>32</sup> garantir, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas<sup>33</sup>.

---

<sup>29</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>30</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 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>31</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>32</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

<sup>33</sup> 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. 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. 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.

62. Finalmente, não poderemos deixar de referir que foi questionada a CIM quanto ao critério da escolha das entidades indicadas, designadamente tendo em conta a sua abrangência geográfica ou relações empresariais entre as mesmas (ausência de domínio ou detenção ou participação em capital), de forma a garantir uma efetiva concorrência, tendo sido respondido que *“considerando o âmbito limitado do contrato a celebrar, isto é, um procedimento temporário na pendência do procedimento regional, optou-se por convidar empresas da região que possuíssem alvará de acesso a atividade. De referir que este procedimento resulta do facto do titular da autorização provisória para a exploração desta linha ter abandonado sem qualquer justificação a exploração do serviço desde 2020/04/01, deixando a população sem o serviço essencial de transportes de passageiros. De referir que é uma das principais linhas do sistema de mobilidade da Região de Leiria, sendo a única linha que liga a cidade de Leiria a Pombal”*.
63. Foi julgado não se encontrar justificado, de forma suficiente, o universo de empresas convidadas, tendo em conta que não se fundamentou a escolha de empresas que estejam apenas localizadas na região, não existindo argumentos, incluindo técnicos, que obstem ao convite de outras empresas. Por outro lado, poder-se-ia, em qualquer dos casos ponderar um período transitório inicial, uma vez que poderá não ser possível a entrada em funcionamento no dia imediatamente a seguir à assinatura do contrato, seja uma empresa local ou de outra região, tendo a CIM respondido que *“as empresas convidadas foi opção do órgão que tomou a decisão de contratar, ou seja do CI, Conselho Intermunicipal da CIM Região de Leiria”*.
64. De recordar que no Convite à apresentação de propostas, (i) de acordo com o Ponto 7 a proposta deve ser acompanhada de memória descritiva com os termos da realização das prestações contratuais e os meios humanos, materiais, informáticos, sistema de bilhética, ambientais e energéticos a empregar, de acordo com o caderno de encargos e (ii) de acordo com o Ponto 9 as propostas devem ser apresentadas até às 23 horas e 59 minutos do 10.º dia seguinte ao da data do envio do convite.
65. No anexo ao caderno de encargos é estabelecido que *“o Sistema de Bilhética a instalar deverá permitir a transferência de informação para a Plataforma de Gestão da Concedente através de protocolos standard europeus de comunicação: SIRI (Service Interface for Real Time Information) ou NeTEx (Network Exchange) sobre validações, vendas e fiscalização. Deverá ser disponibilizado à Concedente o acesso permanente e desmaterializado para consulta, produção de relatórios e download de todos os*

*registos sobre clientes, cartões, vendas, carregamentos, validações, fiscalizações, etc.).”*

66. Ou seja, afigura-se que 10 dias seja um prazo insuficiente para a apresentação de propostas e a não existência de prazo transitório inicial, dificulta a possibilidade de uma empresa reunir os meios necessários para iniciar a exploração.
67. Face ao exposto, afigura-se que poucas empresas estarão em condições de cumprir os requisitos deste Caderno de Encargos, porventura apenas alguma empresa que já explore linhas na mesma área geográfica. Ou seja, potencialmente, poucas das empresas previstas no convite estarão efetivamente em condições de concorrer, e muito menos outras empresas instaladas em outras regiões do país.
68. É certo que o carácter diminuto e especial deste contrato será pouco atrativo para outras empresas, mas considera-se que não se deverá eliminar à partida uma maior concorrência, pois o mercado pode apresentar melhores propostas, desde que essa possibilidade seja efetivamente disponibilizada.
69. Nesse sentido, e, não obstante o CCP apenas referir expressamente, o convite a maios de uma entidade, não referindo expressamente a respetiva localização, considera-se recomendável:
  - Alargar a consulta a empresas não situadas na região e procurar garantir a independência e autonomia de empresas convidadas face a outras;
  - Alargar o prazo de apresentação de proposta e /ou prever um período inicial transitório, que permita a alocação de meios necessários à exploração (período que pode ser eliminado e diminuído, em concorrência).

#### **IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

70. Ainda que estejamos na pendência do lançamento de um concurso público, mas tendo em conta que até à adjudicação se terá de manter o serviço às populações, para se possa confirmar a total aderência legal do modelo contratual, deverá determinar-se:
  - A elaboração de relatório de execução contratual que contenha, de forma circunstanciada, a confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de

compensações/remunerações têm aderência à realidade<sup>34</sup> e cumprem os princípios estabelecidos para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e demonstre os níveis de execução contratual<sup>35</sup>, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) e identificação de todos os incumprimentos verificados, bem como se se foram aplicadas sanções face a incumprimentos;

- O cumprimento da elaboração de relatórios ao abrigo do Regulamento n.º 430/2019 e do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento,<sup>36</sup>
- Zelar pelo cumprimento das obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Garantir o cumprimento das obrigações do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento de 16 de fevereiro de 2011.

71. É ainda recomendado ponderar, de forma fundamentada<sup>37</sup> (i) alargar a consulta a empresas não situadas na região e procurar garantir a independência e autonomia de empresas convidadas face a outras; (ii) alargar o prazo de apresentação de proposta e /ou prever um período inicial transitório, que permita a alocação de meios necessários à exploração (período que pode ser eliminado e diminuído, em concorrência, de forma a potenciar uma verdadeira concorrência.
72. 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.
73. Por outro lado, 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

---

<sup>34</sup> Considera-se que, tendo em conta o desenvolvimento do procedimento e as manifestações de interesse e propostas de potenciais concorrentes, e de forma a garantir não só de serão apresentados os preços necessários a cobrir as despesas, como que o serviço público é prestado com qualidade e evita a erosão dos meios próprios do operador para sustentar tal serviço, e para potenciar que a despesa da parte pública poderá ser reduzida ou até ser eliminada – quanto maiores as receitas, menor o esforço financeiro público – a CIM deverá recolher a informação relativa a gastos e rendimentos associados à prestação de serviços e avaliar da (des) necessidade de introdução de alterações contratuais. Tal ponderação deve ser comunicada à AMT.

<sup>35</sup> Demonstrar, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto e da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, à Inspeção Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas e se deu cumprimento às regras relativas à 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, bem como da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

<sup>36</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)

<sup>37</sup> A não prossecução ou a ponderação de prosseguimento de forma diferenciada, deverá ser fundamentada e comunicada à AMT.

de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>38</sup>, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

74. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função dos circunstancialismos concretos e 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 da CIM na defesa do interesse público.
75. Naturalmente, estas considerações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal pelo que se considera não ser de impor obrigações adicionais ou excessivas de fundamentação e reporte deste procedimento, sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos e porque, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.
76. Considera-se não ser de determinar alterações estruturais no contrato ou na sua fundamentação, pois caso assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de garantir a continuidade da prestação de serviço público de transporte de passageiros.

## V – DAS CONCLUSÕES

77. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pela CIM 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 do procedimento concursal regional.
78. Contudo, o parecer positivo encontra-se condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas. Uma vez que a referida *compliance* se afere não apenas na

---

<sup>38</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

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;

79. 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;
80. 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;
81. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos 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.

Lisboa, 13 de agosto de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho