

## PARECER N.º 03/AMT/2021

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

#### I - ENQUADRAMENTO

1. Por email datado de 17-12-2019, o Município de Paredes de Coura (Município), nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, remeteu para apreciação um Contrato de prestação de serviço de transporte público de passageiros e do serviço público de transporte escolar.
2. Foram efetuados pedidos de esclarecimento em 30-11-2020 e 02-12-2020, tendo sido respondidos em 11-12-2020.
3. Nesta sequência, a emissão de parecer prévio vinculativo 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.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, 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*.
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>1</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>2</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.
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>5</sup> (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 - CCP (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).
8. 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 de

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

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

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

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

<sup>5</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

## II – DO ENQUADRAMENTO

### Da informação remetida

9. O contrato de prestação de serviços para compensação de 3 carreiras públicas foi apresentado em 17-12-2020, já assinado, tendo o Município referido que:
  - *“Recebemos, em setembro passado, fortes ameaças de suspensão das mesmas;*
  - *Perante a situação do risco iminente de rutura destes serviços de transporte público de passageiros, tornou-se imprescindível e urgente a sua contratação, com efeitos a partir do próximo dia 1 de novembro, impossibilitando o cumprimento dos prazos inerentes a quaisquer outros procedimentos que não o ajuste direto.*
  - *Esta prestação de serviço obteve autorização provisória desta autoridade municipal, tendo em conta que a CIM Alto Minho está a preparar concurso público para a região ao abrigo do RJSTPT e cujo prazo de adjudicação não permite celebrar concurso, desde já, para estas linhas.”*
10. O referido contrato, celebrado com a Empresa de Transportes Courense, estipulava a prestação do serviço de transportes contratado, entre 01-11-2019 e 30-06-2020, pelo montante de [confidencial].
11. Em 17-12-2020 a AMT recordou que o pagamento de qualquer tipo de compensações financeiras a operadores de transportes segue as regras constantes do RJSTPT, Regulamento e/ou do CCP, bem como qualquer outra relativa a despesa por parte das entidades públicas, designadamente no que se refere à definição e atribuição de modo claro e transparente das obrigações contratuais, ao cálculo de forma objetiva e transparente dos parâmetros com base nos quais o montante da compensação/remuneração é calculado, tendo em conta os gastos e rendimentos associadas ao cumprimento da obrigação contratual e/ou de serviço público. As compensações ou remuneração de obrigações de serviço público são, por definição, o ressarcimento de custos adicionais que um operador tem de suportar, na decorrência de uma imposição de uma obrigação pública, que o referido operador não suportaria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Por vezes, pode ser do interesse comercial do operador manter alguns serviços deficitários, porque podem ser

suportados pelo efeito de rede ou por outros serviços que apresentem excedente comercial. Ou seja, a compensação é resultado direto de uma imposição pública e não de uma opção do operador.

12. Foi sublinhado que, no caso concreto foi apenas apresentado um valor de remuneração sem qualquer fundamentação e que o documento enviado não descrevia que serviço (linhas, horários etc.) está em causa nem que obrigações impendem sobre o operador (tarifas, regularidade, etc.), seja quanto à exploração, seja quanto a reporte de informação, nem que penalidades existem quanto ao (in)cumprimento do serviço contratado, financiado pelo dinheiros públicos.
13. Além de se ter reenviado alguma da informação relevante para a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, que tem sido enviada às Comunidades Intermunicipais com pedido de reenvio aos Municípios<sup>6</sup>, foi concluído que o documento enviado era insuficiente para a emissão de parecer por parte desta Autoridade, devendo ser junta informação adicional que permitisse aferir da conformidade legal do mesmo.
14. Em 17-12-2020 foi junta documentação relevante, incluindo o caderno de encargos, tendo, na mesma data, a AMT constatado que na informação era referido o seguinte:
  - *“e. Que a referida empresa notificou, no decorrer da segunda quinzena do corrente mês de outubro de 2019, ao Município a sua decisão de deixar de operar as carreiras públicas, até então a seu cargo, a partir de 01 de novembro de 2019,*

---

<sup>6</sup> 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 estão 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; *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babclicos-de-transportes.pdf>; 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); Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; O 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); Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; 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); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf); Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Regulamento Sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento\\_regrastarifarias\\_procedimentos\\_recolhainf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf); Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; 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); 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>;

*pelo facto de serem altamente deficitárias, dada a não cobertura dos custos mínimos de operação com a receita apurada.*

- *q. Que o valor total de quilómetros diários das três carreiras é de [confidencial].*
  - *r. A escassa receita proveniente de outros utilizadores do transporte público de passageiros;*
  - *s. Os esclarecimentos solicitados ao operador, relativamente à compensação do diferencial, os quais se mostram coerentes com o histórico das referidas carreiras;*
  - *t. Que o valor mínimo da compensação diária para as três carreiras é de [confidencial].*
  - *u. Que para efeitos do cálculo do preço base se consideraram 142 dias úteis letivos, perfazendo o preço base da compensação [confidencial].*
  - *v. Que faz parte integrante deste procedimento para todos os efeitos legais e contratuais: a. O anexo demonstrativo da compensação do diferencial, o qual cumpre o estabelecido no Anexo ao regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e no artigo 24.º do RJSPTP”*
15. Face ao exposto, foram solicitados os dados apresentados pelo operador e/ou análise efetuada pelo Município que sustentassem aquelas afirmações.
16. Por email de 17-06-2020 foi instado o Município a prestar a informação solicitada, tendo sido apresentado, em 19-06-2020, um documento do operador, designado de “*Demonstrativo da Compensação em função do diferencial obtido*”.
17. Em 19-06-2020, a AMT voltou a sublinhar a necessidade fundamentação de compensações financeiras<sup>7</sup>, para concluir que na fundamentação deve resultar

---

<sup>7</sup> O pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (designadamente o Anexo) bem como o artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição e uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial. (Ver 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)). Consta de informação pública da AMT ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio\\_152\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_152_2015_9jun.pdf)) e enviada a todas as autoridades de transportes consta que “à prorrogação de contratos que incluem compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa”. Decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos, do RJSPTP, e do Regulamento, dos Guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas, o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, 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*”.

comprovada a necessidade de compensação pela prática de obrigações de serviço público e, neste caso, e em especial, que circunstâncias (fatores, variáveis, pressupostos) se alteraram para levar à mudança das condições de exploração e no que se refere a gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual, todos deverão ser validados e afirmada a sua razoabilidade, sobretudo aqueles que são transmitidos pelos operadores.

18. Por outro lado, e tendo em conta o tempo já decorrido, foram solicitadas informações adicionais:

- *“Se a rede a contratualizar corresponde à totalidade da rede explorada pelo operador no município ou pretende-se apenas compensar alguns desses serviços. Será relevando esclarecer de forma foram apuradas eventuais compensações/remunerações que incidam sobre as mesmas linhas, mas que percorram outros municípios (de forma a apurar eventuais sobrecompensações);*
- *Esclarecer o que se considera por incumprimento no âmbito do presente contrato: um horário, uma frequência, num dia, em vários dias, e em que período de referência.*
- *Qual enquadramento contratual anterior aplicável à empresa mencionada, anterior a 2019.*
- *O contrato tem a validade de “dia 01 de novembro de 2019 até ao dia 30 de junho 2020”, solicitando-se informação se o mesmo se manteve totalmente operacional até à data;*
- *Aproximando-se o término do mesmo, informação sobre se estima a sua prorrogação;*
- *Se foram cumpridos os números 3 e 5 da cláusula 4.<sup>a</sup> ;*
- *O envio dos dados previstos: quilómetros realizados diariamente, passageiros transportados, títulos de transporte vendidos, gastos e rendimentos das carreiras (será relevante para que a conta de exploração possa ser associada a dados reais e estimativas de passageiros transportados):*
- *Clarificar se os serviços em causa se encontram inseridos no SIGGESC, nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;*

- *Se os gastos e rendimentos, bem como procura, que devem fundamentar o pedido de compensação foram total/parcialmente fornecidos pelo Operador e, em caso afirmativo, de que forma foram validados pela Autarquia;*
  - *Se têm sido cumpridas todas as obrigações contratuais, incluindo obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro bem como da disponibilização de livro de reclamações eletrónico e físico.*
  - *Por outro lado, tendo a CIM realizado estudos de diagnóstico da rede atual e económicos e financeiros para o procedimento concursal regional, espera-se que seja comprovado que existe coerência dos dados de base e pressupostos.*
19. Em 20-08-2020 foi efetuada insistência para a prestação de informação, tendo sido respondido, na mesma data, que:
- Esta apenas em causa a contratualização de 3 carreiras municipais ou apenas 3 carreiras municipais deficitárias;
  - Quanto ao que se considera por incumprimento no âmbito do contrato, não foi prestado esclarecimento;
  - Quanto ao enquadramento contratual anterior aplicável à empresa mencionada, anterior a 2019, não foi dada resposta conclusiva;
  - Quanto à validade do contrato, foi informado que o contrato se manteve apenas operacional até março de 2020, não existindo prorrogações, mas “reativações no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril”;
  - Se foram cumpridos os números 3 e 5 da cláusula 4.<sup>a</sup> (cumprimento de níveis de qualidade do serviço”, tendo sido respondido que *“ainda aguardamos a remessa dessa informação por parte da operadora”*;
  - Quanto ao envio dos dados previstos: quilómetros realizados diariamente, passageiros transportados, títulos de transporte vendidos, gastos e rendimentos das carreiras, relevante para que a conta de exploração possa ser associada a dados reais e estimativas de passageiros transportados, o Município referiu que não foram exigidos os dados em referência;
  - Quanto à clarificação se os serviços em causa se encontram inseridos no SIGGESC, nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, foi respondido que *“a informação que obtivemos da operadora é que os serviços se encontram devidamente inseridos no SIGGESC”*;

- Quanto à questão sobre se os gastos e rendimentos, bem como procura, que devem fundamentar o pedido de compensação foram total/parcialmente fornecidos pelo Operador e, em caso afirmativo, de que forma foram validados pela Autarquia, referiu o Município que *“foram fornecidos num momento que antecedeu a decisão de elaboração do contrato e remetidos oportunamente a esses serviços”*;
- Quanto à questão se foram cumpridas todas as obrigações contratuais, incluindo obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro bem como da disponibilização de livro de reclamações eletrónico e físico, foi respondido que *“Sim, esta situação foi averiguada pelos serviços da autarquia”*.

20. A 21-08-2020, a AMT considerou, junto do Município, o seguinte:

- *“No que se refere ao que se considere incumprimento do contrato, na verdade, a nossa questão é se é considerado incumprimento qualquer desvio aos horários ou percursos, sem qualquer tolerância ou se o eventual incumprimento é definido com outros critérios: por exemplo, não se considera incumprimento passível de sanção o desvio de 1 minuto a um horário, mas sim x horários num dia, etc.;*
- *No que se refere ao enquadramento contratual, de referir que a emissão de “alvarás” era efetuada pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes até 2015, sendo que com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, tal competência foi transferida para as Autoridades de Transportes (municípios/CIM), devendo estas substituir os “alvarás” RTA por autorizações provisórias. Essas autorizações habilitam o operador a manter-se em operação até à adjudicação do procedimento concursal a cargo da CIM (no máximo dois anos após 3 de dezembro de 2019). Portanto, esta Autoridade não emite autorizações ou celebra contratos. Questão diversa é a existência de contratos (tal como este em análise), que incidem sobre as mesmas linhas. Nesse sentido, solicitamos a indicação de que autorizações provisórias foram emitidas para este operador e estas linhas e cópias de contratos celebrados com o operador, com data anterior a este que se encontra em análise;*
- *No que se refere à transmissão de informação, consideramos tal relevante, tendo em conta que a mesma fundamenta o pagamento da remuneração e constitui uma obrigação contratual. Caso as obrigações contratuais, que justificam esforço financeiro público, não são cumpridas então o pagamento de tais remunerações poderá perder o fundamento, pois poderá estar em causa que o operador proceda como entender e ainda assim recebe o pagamento contratual. Nesse sentido, já*

*não se tratará de uma obrigação de serviço público e mero interesse comercial do operador, não se justificando. De facto e de direito, o esforço financeiro público para esta atividade;*

- *Acresce que se o contrato prevê a transmissão de informação mas esta não é entregue nem pedida, questiona-se de que forma a autoridade de transportes fundamenta o preço contratual, nos termos previstos na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no Regulamento (CE) 1370/2007 e assegura que determinado serviço, pretendido pelo Município e que por isso se justifica a despesa inerente, é efetivamente realizado? De recordar, que cabe à Autoridade de Transportes justificar o preço contratual e não o operador. Naturalmente que a despesa pública deve ser justificada pela entidade pública e não pelo seu beneficiário, pelo que, ainda que utilizando dados do operador, os mesmos devem ser validados/confirmados/certificados;*
- *No que se refere ao SIGGESC, decorre do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, que os operadores devem registar informação diversa naquela plataforma, devendo a mesma ser validada pela Autoridade de Transportes, uma vez que essa informação, além de uma obrigação legal, é essencial para a fundamentação de compensações e dos preços contratuais. A não inserção de informação deve ser transmitida à AMT, que sendo confirmada, implica o despoletar de procedimentos contraordenacionais<sup>8</sup> Nesse sentido, a declaração da entidade fiscalizada (operador) de que cumpre, deve ser confirmada pela Autoridade de Transportes;*
- *Da mesma forma, questiona-se se os dados relativos a gastos e rendimentos, bem como procura, que devem fundamentar o pedido de compensação foram total/parcialmente fornecidos pelo Operador foram validados pela Autarquia;*
- *De sublinhar que a fundamentação do preço contratual e a validação de dados de base pela Autoridade de Transportes é crítica para a emissão de um parecer (positivo) desta Autoridade, nos termos legais e já anteriormente transmitidos a todas as autoridades de transportes;*
- *Independentemente da avaliação a efetuar nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para a qual, tanto o Município como operador*

---

<sup>8</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf) e [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).

*devem remeter dados a esta Autoridade<sup>9</sup>, os atos administrativos de celebração de contratos de disponibilização de serviços públicos estão sujeitos a parecer prévio desta Autoridade, nos termos do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sendo esse parecer uma condição prévia de validade do ato administrativo, sem a qual, o mesmo ato poder ser anulável”.*

21. Nesse sentido, foi concluído que, tendo em conta que “*o contrato foi celebrado sem a emissão de parecer, não será aceitável que o protelamento na transmissão de adequados esclarecimentos (já solicitados em dezembro de 2019) faça perder o efeito útil e legal do mesmo parecer”.*
22. Em 21-09-2020, foi efetuada nova insistência perante o Município, com insistência em 20-10-2020, tendo sido obtida resposta em 27-11-2020 (já meses depois de terminado o contrato inicial e já no âmbito dos serviços essenciais determinados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril).
23. No que se refere a incumprimentos, respondeu o Município que “*Considera-se incumprimento todo e qualquer desvio aos horários ou percursos, contratualmente não foram estipuladas quaisquer tolerâncias. Sendo também considerado incumprimento toda e qualquer violação, por parte do operador, das obrigações constantes na cláusula 4.ª do caderno de encargos, a saber: 1 - Prestar o serviço público de transporte de passageiros e o serviço público de transporte escolar, nas seguintes carreiras: i. Rubiães, Antas, Cossourado, Infesta e Paredes de Coura; ii. Sobreiro, Angústias, Meca, Insalde, Porreiras, Venade, Moselos e Paredes de Coura; iii. Padornelo, Parada, Bico, Vascões, Vencemal, Chavião, Covelo, Castanheira e Paredes de Coura. 2 - Assegurar os mencionados serviços públicos de transporte em 2 horários diários para cada carreira, tendo em conta os horários, itinerários e preços aprovados pelo IMT, IP. e/ou pela autoridade de transportes. 3 - Manter os níveis de qualidade do serviço nos termos dos parâmetros de qualidade definidos e transmitidos ao adjudicatário pela autoridade de transportes, contemplando os mesmos, designadamente, os critérios de qualidade mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, a taxa de ocupação, a limpeza e a conservação dos veículos, bem como os parâmetros de qualidade ambiental, energética e de segurança. 4 - A título acessório, o prestador de serviços ficará ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação de serviços, bem como ao estabelecimento do sistema de organização*

<sup>9</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta\\_publica\\_projeto\\_linhasorientacao\\_artigo\\_6\\_dl14-c\\_2020\\_7abr.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf)

- necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo. 5 - O prestador de serviços está ainda obrigado à transmissão, por escrito, sempre que tal lhe seja solicitado, no prazo de 3 dias úteis, de informação relevante ao Município de Paredes de Coura, como sejam: quilómetros realizados diariamente, passageiros transportados, títulos de transporte vendidos, gastos e rendimentos das carreiras.”*
24. No que se refere a títulos habilitantes das carreiras, foi esclarecido que *“A carreira Rubiães, Antas, Cossourado, Infesta e Paredes de Coura encontra-se integrada na autorização provisória emitida pela CIM Alto Minho anexa como documento 1. A carreira Sobreiro, Angústias, Meca, Insalde, Porreiras, Venade, Moselos e Paredes de Coura; encontra-se integrada na autorização provisória emitida pela CIM Alto Minho anexa como documento 1. E a carreira Padornelo, Parada, Bico, Vascões, Vencemal, Chavião, Covelo, Castanheira e Paredes de Coura encontra-se integrada na autorização provisória emitida pela CIM Alto Minho anexa como documento 1.”*
25. No que se refere à transmissão de informação, referiu o Município que *“Aquando da nossa resposta anterior não nos exprimimos corretamente. A informação foi pedida diversas vezes ao operador. No tocante à concreta informação, conforme já oportunamente transmitido, o preço contratual foi apurado com base nos elementos juntos em anexo como documento n.º 2 (os quais já lhe foram remetidos em comunicação anterior) e os dados relativos aos custos e receitas do operador, no período de execução do contrato, remetem-se agora como documento n.º 3. (...) remetemos em anexo como documento n.º 5 os dados relativos aos custos e receitas do operador, no período de execução do contrato, e sim os mesmos foram analisados e validados pela autarquia”.*
26. No que se refere ao cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP, foi referido pelo Município que *“conforme documentação anexa, o operador forneceu à autoridade de transportes todos os dados referidos no n.º 4 do artigo 22.º do RJSPTP (os quais foram objeto de confirmação por parte da autoridade de transporte). O operador foi ainda notificado para inserir os dados no sistema sob pena de aplicação de multa contratual. Documento n.º 4.”*
27. Do referido documento consta o relatório e contas bem como comprovação de inserção de dados no SIGGESC, não sendo junto qualquer racional específico tendente à celebração do preço contratual.
28. Em 02-12-2020 foram solicitados esclarecimentos adicionais ao Município: *“(i) Tendo o contrato em causa terminado em 2020, solicitamos informação se foi celebrado novo(s)*

*contrato(s) para os restantes meses de 2020 e eventualmente 2021 e, em caso afirmativo, solicitamos o envio do(s) mesmo(s); (ii) Por outro lado, no âmbito do controlo anual de compensações efetuado peça AMT, foram estes os montantes comunicados pelo Município. Face ao exposto, solicitamos esclarecimentos quanto à sua coerência com as informações prestadas”.*

[confidencial].

29. Em 11-12-2020, o Município comunicou o seguinte:

- *“Relativamente ao ponto 1, informamos que não foi celebrado qualquer outro contrato para os restantes meses de 2020. Aliás, o contrato celebrado e aqui alvo do vosso parecer, foi suspenso a partir de março 2020, altura em que, por ordem do Governo, foram encerradas as escolas e conseqüentemente suspensas todas as carreiras públicas municipais e intermunicipais.*
- *No que concerne o ponto 2, importa esclarecer: O valor inscrito na rubrica “Compensação tarifária”, diz respeito ao pagamento da compensação daquelas três carreiras durante o mês de novembro 2019. Este valor foi pago em dezembro 2019. O valor referente a dezembro foi pago em janeiro 2020 e assim consecutivamente até março 2020. Daí não somar ao valor referente a 2019.”*

### **Do contrato**

30. A Cláusula 1.<sup>a</sup> caderno de encargos compreende as cláusulas a incluir no contrato a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual lançado por Ajuste Direto que tem por objeto principal a prestação do serviço público de transporte de passageiros e a prestação do serviço público de transporte escolar.
31. A Cláusula 3.<sup>a</sup> estabelecia que o adjudicatário se obriga a prestar o serviço de transportes, desde o dia 01 de novembro de 2019 até ao dia 30 de junho 2020, durante todos os dias úteis letivos compreendidos no intervalo que decorre entre o início e o final do contrato.
32. A mesma cláusula estabelecia também que, caso o procedimento concursal lançado para a região pela CIM Alto Minho, ao abrigo do RJSPTP, esteja concluído antes de 30 de junho de 2020, o adjudicatário obriga-se a cumprir as obrigações subjacentes ao presente contrato até à data em que o vencedor do mencionado procedimento concursal iniciar a respetiva atividade nas carreiras aqui em causa, ou antes daquela data, se o concurso fosse adjudicado, dando lugar à redução proporcional do preço contratual apurado com base na seguinte fórmula: [confidencial].

33. A Cláusula 4.<sup>a</sup> estabelece que da celebração do contrato decorrerem para o prestador de serviços as seguintes obrigações:
- Prestar o serviço público de transporte de passageiros e o serviço público de transporte escolar, nas carreiras identificadas;
  - Assegurar os mencionados serviços públicos de transporte em 2 horários diários para cada carreira, tendo em conta os horários, itinerários e preços aprovados pelo IMT, IP. e/ou pela autoridade de transportes;
  - Manter *“os níveis de qualidade do serviço nos termos dos parâmetros de qualidade definidos e transmitidos ao adjudicatário pela autoridade de transportes, contemplando os mesmos, designadamente, os critérios de qualidade mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, a taxa de ocupação, a limpeza e a conservação dos veículos, bem como os parâmetros de qualidade ambiental, energética e de segurança”*;
  - Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação de serviços, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas contratuais;
  - Transmitir sempre que tal lhe seja solicitado, no prazo de 3 dias úteis, *informação relevante ao Município, como sejam: quilómetros realizados diariamente, passageiros transportados, títulos de transporte vendidos, gastos e rendimentos das carreiras.*
34. De referir, desde já, que ao contrário do contratado os horários, itinerários e preços são aprovados pela autoridade de transportes e não pelo IMT, IP, o que deverá ser corrigido de futuro.
35. A Cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece que se exclui do dever de sigilo a informação e a documentação que sejam comprovadamente do domínio público à data da respetiva obtenção pelo prestador de serviços ou que este seja legalmente obrigado a revelar, por força da lei, de processo judicial ou a pedido de autoridades reguladoras ou outras entidades administrativas competentes.
36. A Cláusula 7.<sup>a</sup> estabelece que o Município paga ao prestador de serviços o preço constante da proposta adjudicada, que não poderá ser superior ao preço máximo fixado no convite [confidencial], sendo titular das receitas de tarifas e passes cobrados aos passageiros.

37. Por outro lado, a Cláusula 10.<sup>a</sup> estabelece que o contrato de serviço público pode ser objeto de modificações e ajustamentos nos termos do definido, respetivamente, nos artigos 29.º e 31.º do RJSPTP.
38. Nos termos da Cláusula 11.<sup>a</sup> o contrato segue o regime de supervisão, fiscalização, bem como o regime sancionatório previsto nos artigos 42.º, 43.º, 44.º, 45.º e ss. do RJSPTPT e que sem prejuízo das penalidades aplicáveis por infração das disposições legais em vigor em matéria de exploração de carreiras, a falta de cumprimento das obrigações previstas neste contrato será punida da seguinte forma: a) a) Multa contratual de € 500,00 até € 1.500,00, consoante a gravidade da infração; b) Rescisão do contrato pelo Município de Paredes de Coura, sem direito a qualquer indemnização.
39. Nos termos da Cláusula 15.<sup>a</sup>, o adjudicatário deve cumprir estabelecido no artigo 22.º do RJSPTP, bem como as obrigações constantes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro o Município pode realizar, sempre que o entenda, inspeções ou auditorias técnicas e financeiras para verificar o cumprimento do serviço público e das obrigações contratuais.

### III – DO PARECER

#### Da emissão de parecer

40. A título de introito cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSPTP), bem como do Regulamento se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “concorrência-regulada”).
41. O legislador havia pré-determinado, nos artigos 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 (ainda) parte

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

42. 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 para o transporte rodoviário de passageiros (ou seja, as referidas autorizações provisórias):
- 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, tenha sido iniciado o procedimento concorrencial<sup>10</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.
43. Como referiu a AMT<sup>11</sup>, 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.
44. De referir que foram emitidas Autorizações Provisórias a exploração de serviço público de transportes regulares de passageiros, ao abrigo do RJSPTP.
45. Ora, tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, e que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço

<sup>10</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>11</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)

- público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
46. Por outro lado, decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”*.
  47. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, nesse período, iniciar o processo que leve à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista uma decisão de submissão à concorrência, antes do fim do período transitório.
  48. Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe *“Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”*<sup>12</sup>, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada.
  49. Acresce que, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite 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.
  50. Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
  51. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são *anuláveis*, sem prejuízo dos

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

52. O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.
53. Ou seja, e no caso concreto, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de todos operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
54. Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo ser interrompido, designadamente por questões formais.
55. Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento das consequências legais, destinam-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.
56. Não obstante, caso tal parecer não tenha sido emitido, haverá que verificar que tal *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a anulação de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar um dano no interesse público que se pretendia evitar desde o início, e que se revele superior a qualquer benefício.
57. De referir também que a capacidade de intervenção da AMT não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo, como aliás tem vindo a acontecer, de forma consistente, no âmbito do mercado do transporte rodoviário de passageiros.
58. Neste contexto, em diversos casos de não submissão de peças procedimentais a parecer prévio vinculativo, a AMT tem, por iniciativa própria, analisado tais

procedimentos, tendo emitido, mesmo que a posteriori, pareceres positivos – quando, após análise se verifica que existe *compliance* legal – e pareceres negativos – quando tal *conformidade* não existe, dando origem a determinações vinculativas de alteração contratuais ou mesmo suspensão de pagamentos.

59. No caso concreto, efetivamente o procedimento não foi sujeito a parecer prévio da AMT, sendo por isso impositivo que se proceda à sua análise, para se comprovar a sua *compliance* legal, que se pretende garantir com a emissão de parecer prévio e sem prejuízo das determinações vinculativas a que haja lugar para garantir aquela conformidade, e, ainda, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades causadas pela Pandemia Covid19.

### Da Análise

60. 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 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.
61. 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.

62. 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.
63. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes.
64. Contudo, 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 em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>13</sup>.
65. A celebração de contratos interadministrativo entre o Município e a CIM, 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 e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
  - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
  - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
  - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites

---

<sup>13</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.

administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;

- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

66. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
67. Contudo, o Município celebrou com a CIM<sup>14</sup> um contrato interadministrativo, delegando todas as competências, ainda que tenha mantido a gestão dos contratos em apreço e não obstante os serviços em causa estejam previstos na rede a concurso no procedimento concursal regional da CIM, que se encontra em análise na AMT.
68. A este respeito, refira-se que o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro de 2019, que veio alterar o RJSPTP, vem permitir que se possam prorrogar os atuais títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros - as autorizações provisórias, contratos de serviço público, nos termos latos admitidos pelo Regulamento -, após 3 de dezembro de 2019, se, previamente a tal prorrogação, for iniciado o procedimento de seleção – concorrencial - de novo operador de transporte de passageiros, procedimento

---

<sup>14</sup> <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2019/Contrato%20Interadministrativo%20Paredes%20de%20Coura%20-%20CIM%20Alto%20Minho.pdf>

esse que implica a submissão a parecer prévio vinculativo por parte do regulador setorial .A CIM procedeu a tais prorrogações, bem como à sua notificação à AMT<sup>15</sup>.

69. Assim, importa que as relações entre o Município e a CIM sejam clarificadas, de forma a que os atos formais de delegação de competências coincidam com a prática de competências de autoridades de transportes, por ambas as entidades, podendo, potencialmente, dar origem a atos administrativos sobrepostos, quanto aos mesmos serviços de transportes.
70. Ou seja, a manutenção de competências, total ou parcial, de autoridade de transportes no Município deve ser clara e expressa, no âmbito da delegação de competências daquele na CIM.
71. Por outro lado, de recordar que as autorizações provisórias apenas irão vigorar, por imposição legal, até 3 de dezembro de 2021, pelo que não só urge que a CIM despolette o respetivo procedimento concursal como as próprias autorizações provisórias emitidas sejam alteradas pois as mesmas não podem prever um prazo de vigência superior àquele que se encontra previsto na lei.

---

<sup>15</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) Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf); (ii) Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (relevante para a elaboração de contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (iv) Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)); (v) Informação sobre prestação direta de serviços de transportes 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) (vi) Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no 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)), [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) (vii) [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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf) (viii) Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes\\_financeiras.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf)); (ix) Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável a compensações financeiras [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf); (x) Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios\\_gerais\\_ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf) (xi) Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação 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) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf); (xii) Implementação e disseminação do Livro de Reclamações Eletrónico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>). (xiii) 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). (xiv) Implementação do Processo de Contratualização de Serviços Públicos de Transporte de Passageiros [http://www.amt-autoridade.pt/media/2578/nota\\_informativa\\_I52-2015\\_ponto\\_situacao\\_a.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2578/nota_informativa_I52-2015_ponto_situacao_a.pdf)

72. Tal releva igualmente para se garantir que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril o que, a acontecer, configura uma situação de sobrecompensação, dando lugar à devolução dos pagamentos adicionais.
73. Ainda que se possa tratar de uma contratação de carácter transitório, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas<sup>16</sup> (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT<sup>17</sup>), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, 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”.*
74. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento<sup>18</sup> no CCP e no

<sup>16</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre 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, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

<sup>17</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>18</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

75. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
- «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

76. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

77. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.
78. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
  - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
  - A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
  - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost";
  - O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
  - Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
79. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>19</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>19</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão "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.

80. 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.
81. 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>20, 21</sup>
82. 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>22</sup>
83. 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>20</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>21</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>22</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”.*

84. 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>23</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*
85. 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”.*
86. 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>23</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”.*
87. 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”.*
88. De recordar que, tal como consta de informação da AMT<sup>24</sup> 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”.*
89. 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

---

<sup>24</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)

princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

90. Cumpre sublinhar que em sede de execução do 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.
91. 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>26</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>27</sup>.
92. Por isso, em qualquer contratação, atual ou futura, o Município deve garantir que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>28</sup>.
93. Mais se deve garantir que seja certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.

<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> "(...) 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>27</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>28</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."

94. Não só para a formação/ fundamentação do preço contratual/ compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, devem o Município obter e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
95. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – ainda que não taxativos - das rúbricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo);</li> <li>• indicação de nº de veículos afetos à linha</li> </ul>
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração;</li> <li>• valor de aquisição e ano de aquisição do veículo</li> </ul>
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação</li> </ul>
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo Total por linha</li> <li>• Valor médio consumo/veículo</li> </ul>
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nº de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>• Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
----------	-----------	--

Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno</li> </ul>
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+</li> </ul>
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título</li> </ul>

96. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>29</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

97. Acresce que, como já referido, as obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se 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>30</sup>

<sup>29</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

<sup>30</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 e que, entre outras, estabelece 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; (iv) 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; (v) Como critério de eficiência

98. Deve ser garantido que qualquer obrigação de serviço público é objetiva e mensurável e que qualquer obrigação é suscetível de sancionamento em caso de incumprimento. Recorde-se que as obrigações devem ser objetivas, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado.
99. Assim, quanto ao cumprimento de obrigações contratuais, designadamente quanto a horários, em qualquer contratação, atual ou futura, recomenda-se, como mínimo admissível a previsão de um índice de regularidade: *O número de serviços suprimidos/o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%* e índice de pontualidade: *O número de serviços com atraso de x minutos no destino/o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%*.
100. Quanto a qualidade do serviço, recomenda-se cumprir índice de satisfação, com a realização de um inquérito semestral aos passageiros, não podendo o resultado de mau ser superior a x% e cumprir um índice de reclamações, em que as reclamações não podem ser superiores a x% pelo mesmo motivo.
101. Mais se recomenda que sejam tidos em atenção, com as necessárias adaptações, as recomendações já efetuadas quanto a uma adequada contratualização de serviços públicos e que, além de se encontrarem disponíveis na internet, foram remetidas às autoridades de transportes<sup>31</sup>.
102. De qualquer modo, sublinha-se que a imposição de obrigações nos termos referidos, designadamente de informação, por si só, é da maior relevância para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>32</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que

---

deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um 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>31</sup> Ver nota de rodapé 15 e "Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros" - [https://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm\\_servulo\\_guiao-imt\\_versao\\_final-1.pdf](https://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf)

<sup>32</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

permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada, posteriormente, com a adjudicação do procedimento concursal da CIM, após adjudicação.

104. Noutro passo, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações.
105. Deve existir a previsão de cominações para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população, o que deve ser garantido, em qualquer contratação, atual ou futura.
106. Assim, quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de sublinhar que:
  - Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, devem ser descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
  - Devem ser impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
  - Deve ser imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
  - Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
  - As obrigações impostas devem ser objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
107. No presente procedimento, Município teve em conta os gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço, identificando, por isso, as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não

se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.

108. O que quer dizer que a prestação do serviço público, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o seu valor seria assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
109. No entanto, as dúvidas que permanecem estão relacionadas com a validação da informação apresentada, ainda que relacionada com um contrato já executado, e por essa razão, obstar à sua total execução poderia produzir diversos efeitos negativos.
110. Numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
111. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que os dados utilizados – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados<sup>33</sup> -, permitem concluir, casos os mesmos se confirmem, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade.
112. No entanto, importa recomendar, em atuais ou futuras contratações, que o Município proceda tendo em conta o adiante explicitado, devendo tal implicar a reformulação de atos regulamentares, administrativos ou contratuais existentes ou nova elaboração de futuros contratos.
113. A existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>34</sup>, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é

---

<sup>33</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>34</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

114. Por outro lado, deve garantir-se que o operador contratado transmite os dados necessários à elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena de aplicação de multas contratuais.
115. De referir igualmente os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, será de prever a possibilidade de ajuste de modelos contratuais, por alteração de pressupostos ter de acompanhar a alteração da realidade da exploração, seja quanto a custos e receitas, seja quanto às compensações a pagar em função dos serviços efetivamente realizados.
116. A este propósito, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias<sup>35</sup>. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
117. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública. Tais obrigações devem, sempre que possível, ser previstas contratualmente.
118. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril<sup>36</sup>, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não

---

<sup>35</sup> Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar [https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19\\_servicosminimostransportepassageiros.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf) e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril [https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf)

<sup>36</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4\_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.

119. Em suma, face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da Pandemia SARS CoV2/Covid 19, e tendo em conta as alterações efetuadas nestes contratos, considera-se que se deve ponderar a reavaliação dinâmica dos modelos económico-financeiros, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias.
120. Nesta sequência, e face ao atrás exposto, tendo em conta os sistemas contabilísticos e uma monitorização contratual rigorosa, se deve proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações em função dos dados reais de exploração, o que deverá promover-se em qualquer contratação de serviços públicos de transporte de passageiros.
121. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cabal cumprimento do consignado no 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, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações<sup>37</sup>.
122. Para o efeito, é essencial<sup>38</sup>, 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. 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

---

<sup>37</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

<sup>38</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.<sup>39</sup>

123. Além disso, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município proceder a contratações de serviços ou definição de OSP, ao mesmo tempo que integra uma CIM que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa:

- Será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIM dos contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “ad hoc”, como o ora em causa, 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 referência, 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;
- Não obstante não se deva verificar a sobreposição temporal entre os contratos “ad hoc” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despiciendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional;
- Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município<sup>40</sup>, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais do contrato regional 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 da operador no decurso da execução contratual;
- Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma reanálise dos

---

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

pressupostos dos Modelos contratuais – *máxime* no que respeita às projeções da procura, 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, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.

#### IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

124. 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
125. 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 concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
126. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos <sup>41</sup> <sup>42</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador),.

---

<sup>41</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>42</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..

127. Assim, determina-se – também tendo conta as considerações efetuadas ao longo do parecer – quanto ao contrato em análise que:

- Elaboração de relatório de execução<sup>43</sup> contratual<sup>44</sup>, mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas), incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração<sup>45</sup> <sup>46</sup>e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências<sup>47</sup> (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).
- Devem ser enviados os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>48</sup> <sup>49</sup> e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios <sup>50</sup><sup>51</sup>;
- Deve ser garantido que o operador cumpre as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>52</sup> sob pena de comunicação à AMT

128. A informação supra referenciada deverá ser remetida à AMT no prazo de 20 dias úteis após a receção do parecer.

129. Quanto a atuais e futuras contratações, designadamente as “reativações no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril”, determina-se:

---

<sup>43</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>44</sup> Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

<sup>45</sup> Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

<sup>46</sup> Incluindo comprovação das diversas componentes dos gastos e rendimentos apresentados pelo operador.

<sup>47</sup> Deve ser estabelecido o que se considera por incumprimento contratual, o que deve abranger a realização e circuitos e de horários e frequências, sendo de esclarecer, objetivamente, o que é, de forma mensurável e objetiva, incumprir um horário, a realização de um recurso etc.

<sup>48</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)

<sup>49</sup> Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente.

<sup>50</sup> Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - 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>51</sup> É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

<sup>52</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf)

- Devem ser aprofundadas – no sentido antes mencionado e recomendado - as obrigações de serviço público relacionadas com a exploração, designadamente no que se refere a índices de pontualidade e regularidade, ou seja, especificar, objetivar e tornar mensurável o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências<sup>53</sup> (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).<sup>54</sup>
- Devem ser garantido que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>55</sup> <sup>56</sup> <sup>57</sup>, sob pena de aplicação de sanções contratuais;
- Dever ser garantido que o operador cumpre as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>58</sup> <sup>59</sup>;
- Deve ser garantido que o operador dispõe de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do Anexo ao Regulamento e deve ser expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes a valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditoria;
- Garantir que as penalidades se aplicam a qualquer incumprimento de qualquer obrigação contratual;
- Deve ser garantido o cumprimento do estabelecido no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações atinentes 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>53</sup> Deve ser estabelecido o que se considera por incumprimento contratual, o que deve abranger a realização e circuitos e de horários e frequências, sendo de esclarecer, objetivamente, o que é, de forma mensurável e objetiva, incumprir um horário, a realização de um recurso etc.

<sup>54</sup> Ver “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - <https://qtat.pt/guiao-para-a-fase-de-execucao-dos-contratos-de-servico-publico-de-transporte-de-passageiros/>

<sup>55</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)

<sup>56</sup> Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - 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> É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

<sup>58</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf)

<sup>59</sup> Sem prejuízo das ações em curso por parte da AMT: [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf)

- Deve ser garantido que se cumprem as 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;
  - Deve ser expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;
  - Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
  - Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
130. A informação supra referenciada e a demonstração da assunção das determinações em contratações em vigor, deverão ser demonstradas à AMT no prazo de 20 dias úteis após a receção do parecer.
131. Tal implica, naturalmente, o envio de atos regulamentares, administrativos ou contratuais que tenham sido emitidos em 2020 ou 2021, e que tenham viabilizado o pagamento de compensações/remunerações a um operador de transporte público de passageiros.
132. Por outro lado, uma vez que as autorizações provisórias apenas irão vigorar, por imposição legal, até 3 de dezembro de 2021, as mesmas deverão ser alteradas pois não podem prever um prazo de vigência superior àquele que se encontra previsto na lei.
133. A validade do contrato executado ou de contratos ou outros atos em vigor está, por isso, condicionada e dependente, do cumprimento das determinações efetuadas.
134. Finalmente, considera-se que não será de impor obrigações adicionais ou superiores de fundamentação e reporte destes procedimentos 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 à contratação e aos benefícios alcançados.

## V - CONCLUSÕES

135. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é no sentido de não obstar à plena execução do contrato em causa.
136. Contudo, para garantir a *compliance* com o RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, do anterior contrato ou de futuras contratações transitórias, na pendência da adjudicação do procedimento concursal a cargo da CIM, deverá proceder-se ao cumprimento das determinações efetuadas, no prazo de 20 dias úteis após a receção do presente parecer.
137. O cumprimento das determinações referidas relevará para a posterior emissão, pela AMT, e sem reservas, de um parecer positivo de confirmação da conformidade com o enquadramento legal.
138. Acresce que o eventual incumprimento das mesmas será tido em devida conta na avaliação que resultar da aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril e da sua avaliação conjunta com o relatório de execução contratual e dos dados a transmitir no âmbito do Regulamento n.º 430/2019 e no Regulamento (CE) 1370/2007.

Lisboa, 14 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho