

## PARECER N.º 80/AMT/2021

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

#### I – DO OBJETO

1. O Município de Trancoso (Município) remeteu<sup>1</sup> à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos, as peças de procedimento de formação do contrato relativo à Rede de Transportes Concelhia - Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público/Transporte Escolar).
2. Foram remetidos, para o efeito, as peças do procedimento por concurso público (programa de concurso e caderno de encargos), sendo posteriormente remetidos novos documentos (Estudo de fundamentação do Preço Base e Mapa de quantidades)<sup>2</sup> e ainda o documento denominado memória justificativa.<sup>3</sup>
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos 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.

<sup>1</sup> Através de correio eletrónico em 16/06/2021.

<sup>2</sup> Remetidos por correio eletrónico em 16/07/2021, após pedido de esclarecimentos da AMT enviado em 08/07/2021.

<sup>3</sup> Remetido por correio eletrónico em 02/08/2021, após nova solicitação da AMT enviada em 25/07/2021

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>4</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>5</sup>;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>6</sup>;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>7</sup>.

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>8</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos 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 diversas racionalidades, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

<sup>4</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>5</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>6</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>7</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>8</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

## II - DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

8. A fundamentação apresentada para a contratualização do serviço constante do documento “*Memória Descritiva*”<sup>9</sup> refere que “[...] o Município de Trancoso outorgou com a CIMBSE – Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, em 1 de outubro de 2018, um Contrato-Interadministrativo de Delegação de Competências. Porém, em face do atraso na operacionalização do Concurso Público Internacional a lançar e respeitante à concessão da rede de transportes públicos da mesma CIMBSE, este Município avocou, através da outorga da competente adenda, as competências necessárias à contratação do Serviço Público de Transportes, incluindo o transporte escolar (...) Relativamente à possibilidade de realização da exploração através de meios próprios foi liminarmente excluída, uma vez que a autoridade de transportes não dispõe de meios (materiais e humanos) para a realização do serviço público, situação que não só inviabiliza a possibilidade de concretização do serviço em tempo útil, bem como obrigaria à aquisição de nova frota, representando um encargo substancialmente mais elevado.]
9. Decorrente da análise preliminar da documentação foram solicitados esclarecimentos ao Município, através de correio eletrónico em 08/07/2021, respondidos em 16/07/2021, tendo igualmente sido remetidas novas peças do procedimento por concurso público.<sup>10</sup> Após a análise das novas peças e documentação complementar, foram solicitados esclarecimentos adicionais por correio eletrónico em 05/08/2021, e que vieram a ser respondidos em 10/08/2021, tendo sido remetida nova versão do Caderno de Encargos.
10. As principais questões suscitadas nos pedidos de esclarecimentos estavam relacionadas com o cálculo do montante estipulado como preço base do procedimento, apuramento da remuneração do adjudicatário e ainda conteúdo das peças do concurso, para que se possa considerar assegurada a conformidade com o enquadramento legal relativo à fundamentação do esforço financeiro público associado à prestação de serviços públicos de transporte de passageiros.

---

<sup>9</sup> Remetido por correio eletrónico em 02/08/2021.

11. Importará ressaltar que no último pedido de esclarecimentos remetido pela AMT é expressamente referido que:

- *“(...) decorrente de diversas interações da AMT com o Município (mesmo em anteriores procedimentos), mostra-se fundamental para a nossa análise e conclusão da elaboração do parecer, que a apresentação de custos/receitas estimados – validados pelo Município – possam suportar, de forma efetiva e transparente a formação do preço base proposto para o presente procedimento concursal bem como a confirmação da conformidade legal do procedimento (...) No caso concreto, é preço base do procedimento é de € [confidencial] superando os custos estimados da operação, €[confidencial]. Pressupõe-se que a diferença [(confidencial)] corresponderá ao “lucro razoável” da operação, possibilidade estas admissível nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007.*
- *No caso concreto, estão em causa [confidencial] %, podendo estar associada à necessidade de tornar o procedimento concursal mais atrativo para zonas do país menos suscetíveis de atrair novos investidores, o que deverá ser confirmado.*
- *Contudo, o CE e a memória descritiva remetida, preveem que além da cobertura dos custos e lucro razoável, o operador seja titular da receita tarifária (artigo 20.º). [confidencial].*
- [confidencial]
- *Acresce que o contrato não estabelece sequer cláusulas de salvaguarda para que não exista duplicação de pagamentos ao operador por parte de entidades públicas, sobretudo no atual contexto de pagamento de compensações pela disponibilização de serviços essenciais no contexto Covid. Ou mesmo mecanismos que permitam que, não obstante a previsão de um montante máximo da despesa, permitam pelo menos o pagamento de custos e lucro razoável, mas impedindo a ultrapassagem de limites de razoabilidade na rentabilidade (...).”*

12. Na resposta remetida, o Município esclarece que:

- *“(...) O Preço Base definido no procedimento corresponde ao custo estimado da operação, a preços atualizados, incluindo um lucro razoável de 10%, que se justifica em seguida.*

- *Conforme anteriormente referido, o preço base foi apurado com base nos custos de exploração validados junto do operador (muito inferiores ao inicialmente reclamados por aquele), relativos ao ano letivo de 2018/2019, atualizados para o ano 2021 com base nas taxas de atualização de tarifas aprovadas pela AMT.<sup>11</sup>*
- *Por forma a ajustar o valor dos custos de exploração à oferta de serviço público relativa ao ano letivo 2021/2022, foi apurado o custo de exploração por km por tipo de veículo e de utilização.*
- *Relativamente ao preço contratual, por forma assegurar que o valor a receber pelo prestador de serviço não supera o valor da proposta apresentada, procedemos ao ajustamento da cláusula 7ª do Caderno de Encargos.*
- *Em concreto, foi definido que o preço contratual é composto pelas receitas tarifárias, compensações no âmbito do PART, outras compensações e pelos pagamentos efetuados pela entidade adjudicante.*
- *Assim, o valor a pagar pelo Município de Trancoso, corresponde ao valor total do serviço prestado deduzido das receitas tarifárias, das compensações do PART e demais compensações que eventualmente venham a ser disponibilizadas ao prestador de serviço pela CIM ou pelo próprio município.*
- *Esclarece-se que o Município de Trancoso tem todo o interesse que o procedimento garanta, de forma inabalável, os requisitos que permitam a existência de real concorrência, caso contrário teria avançado para o pedido de renovação das autorizações provisórias junto da CIM.*
- *Neste sentido, considerando a atualização efetuada ao Caderno de Encargos, designadamente quando à definição clara e inequívoca do valor total a pagar no âmbito do presente procedimento (afastando-se a eventual incerteza quanto ao montante das receitas por via tarifária, não divulgada nas peças do procedimento, uma vez que as mesmas não interferem no montante total das receitas do prestador de serviços) (...)."*

13. Na sequência da análise da documentação recebida e dos diversos esclarecimentos prestados (novas peças do procedimento, fundamentação dos valores apurados a título

---

<sup>11</sup> Na resposta a um dos pedidos de esclarecimento remetida em 02/08/2021, é referido pelo Município que "(...) Estes montantes resultam duma validação cuidada aos valores inicialmente apresentados pelo referido operador, tendo sido significativamente reduzidos comparativamente com a estimativa de custos inicialmente apresentada (...)."

de compensação pelo serviço e memória justificativa) resulta que o município validou e remeteu a estimativa de custos de exploração para a aquisição de serviços de transporte de passageiros obtidos a partir dos dados fornecidos pelo operador<sup>12</sup> das carreiras públicas.

14. Com efeito, a memória descritiva remetida refere que:

- “(...) o Município de Trancoso optou por preparar um estudo de fundamentação económica e financeira com base nos custos de exploração apresentados pelo único operador no concelho, uma vez que, s.m.o., esta será seguramente a base de informação mais fiável e realista para o apuramento do total dos encargos associados à prestação de serviços a contratar (...)”
- “(...) para efeitos do estudo económico e financeiro foram tidos por referência os encargos de exploração relativos ao ano letivo 2018/2019, atualizados pela aplicação da taxa de atualização das tarifas publicada pela AMT, Esta opção resulta do facto deste ter sido o último ano letivo sem as implicações associadas à pandemia COVID-19, procurando-se, assim, eliminar quaisquer efeitos negativos da referida pandemia nos encargos de exploração apresentados pelo operador para os anos letivos seguintes, designadamente pelo existência de períodos de inatividade(...)”.
- Quanto “(...) à fundamentação do apuramento do preço base do procedimento, recorde-se, consta como anexo já remetido, ficheiro identificativo dos cálculos efetuados para a definição do mesmo preço base, tendo igualmente sido elencados no citado anexo, principais pressupostos utilizados para o apuramento do custo quilómetro, por tipo de viatura e circuito (...)”.

15. Sobre o referido ficheiro “*Estudo de fundamentação do preço base*” importa salientar que foram apurados:

- Os trajetos de transporte pretendidos (número de carreiras/circuitos) e os respetivos km a percorrer;
- Uma estimativa de custos operacionais tendo por base a produção de transporte que o operador assegura no município, tendo em conta custos de pessoal, combustíveis, manutenção e outros custos;

---

<sup>12</sup> Operadora Transdev.

- Para efeitos de lucro razoável, foi incluída margem de 10%, de forma a garantir a rentabilidade dos serviços a contratar.
  - Foi estimado um valor anual de [confidencial] €, correspondente à realização de 170 036Km.
16. Contudo, importa sublinhar que não foram remetidos à AMT elementos de monitorização relativos aos contratos executados ou em execução no município<sup>13</sup>, designadamente em cumprimento de determinações constantes de anteriores pareceres emitidos para o Município e em cumprimento do Regulamento 430/2019, de 16 de maio<sup>14</sup>.

### Peças do procedimento

17. Com o pedido de parecer prévio foram remetidas as peças do procedimento por concurso público (programa do procedimento, caderno de encargos e respetivos anexos).
18. O caderno de encargos define as condições que o operador deve observar na prestação do serviço de transporte público de passageiros e estabelece os termos do cumprimento das obrigações de serviço público a que o mesmo se encontrará vinculado com a celebração do contrato.
19. A cláusula 1ª define o objeto do contrato e estabelece que o contrato a celebrar tem por objeto a aquisição de serviços, no âmbito da “Rede de transportes concelhia - aquisição de serviços de transportes (transporte público / transporte escolar)”, durante o ano letivo 2021/2022.
20. A cláusula 3ª, determina que o local da prestação dos serviços será na área geográfica correspondente ao território do concelho de Trancoso, bem como a algumas freguesias de concelhos limítrofes, de acordo com o Plano de Transportes Escolares no Concelho de Trancoso para o ano letivo de 2021/2022.
21. Sobre o prazo de execução, a cláusula 4ª prevê que o contrato a celebrar terá início em 01 de setembro de 2021 e término a 31 de agosto de 2022. Neste período, serão prestados os serviços relativos ao transporte escolar (180 dias), bem como, os serviços relativos ao transporte público em período escolar, em todas as sextas feiras (38), bem como, as restantes sextas feiras (15) fora do referido período. A mesma cláusula

<sup>13</sup> Ver parecer 95/AMT/2020, de 4-12-2020, que aqui se dá por integralmente reproduzido.

<sup>14</sup> Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007: [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf) e [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)

determina ainda que, caso a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, no decurso do prazo acima referido, contratualize o serviço, a entidade adjudicante notificará o prestador de serviços, com a antecedência mínima de 15 dias úteis da cessação do contrato.

22. A cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece o preço base no valor de € [confidencial] ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor.
23. A cláusula 6.<sup>a</sup> determina o critério de adjudicação, a qual será feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa, sendo o fator de avaliação o preço ou custo, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do C.C.P.
24. Sobre o preço contratual, a cláusula 7.<sup>a</sup> estabelece que pela prestação dos serviços e cumprimento das demais obrigações constantes do caderno de encargos, o Município pagará ao prestador de serviços, o valor constante da proposta adjudicada, em função do número de quilómetros de serviço prestado, acrescido de IVA.
25. Na mesma cláusula são tidas em consideração as receitas tarifárias, as compensações a que haja lugar, sendo estes montantes deduzidos ao valor da compensação por serviço público a pagar mensalmente.
26. A cláusula 9.<sup>a</sup> determina as razões de força maior que impossibilitem o cumprimento de obrigações contratuais, alheias à vontade da parte afetada, que ela não pudesse conhecer ou prever à data da celebração do contrato e cujos efeitos não lhe fosse razoavelmente exigível contornar ou evitar.
27. A cláusula 10.<sup>a</sup> prevê a resolução do contrato a título sancionatório pela entidade adjudicante em caso de violação pelo prestador de serviços de qualquer das obrigações que lhe incumbem de forma grave ou reiterada.
28. A cláusula 11.<sup>a</sup> prevê a obrigatoriedade de celebração de contratos de seguro por parte do prestador de serviços que abranjam responsabilidade civil, obrigação de indemnizar terceiros e seguros relativos à vida, à saúde e à integridade física das pessoas a seu cargo.
29. A cláusula 15.<sup>a</sup> prevê o dever de sigilo do prestador de serviços sobre toda a informação e documentação, técnica e não técnica, comercial ou outra, relativa à entidade adjudicante de que possa ter conhecimento ao abrigo ou em relação com a execução do contrato.

30. A cláusula 16.<sup>a</sup> prevê os poderes de direção e fiscalização do contrato pelo contraente público e determina expressamente que a mesma não dispensa a sujeição do contrato à fiscalização, nos termos da lei, por outras entidades com competência na matéria.
31. A cláusula 17.<sup>a</sup> determina a nomeação do gestor do contrato, para efeitos de fiscalização e acompanhamento da sua execução.
32. A cláusula 19.<sup>a</sup> prevê as obrigações de serviço público do prestador, nomeadamente:
- *“A assegurar a realização dos circuitos que lhe serão adjudicados, bem como os serviços complementares que se mostrem necessários em perfeita conformidade com o disposto no contrato, bem como com as disposições legais e regulamentares em vigor;*
  - *Garantir a boa execução do Contrato, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;*
  - *Elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte;*
  - *Utilizar viaturas que não poderão ter uma idade superior a 20 anos, contada desde a data da sua primeira matrícula;*
  - *Prestar os serviços de transporte objeto do contrato, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário, podendo rejeitar o acesso aos serviços apenas por razões fundamentadas de ordem pública, segurança pública ou saúde pública que não podem ser acauteladas por outros meios menos graves;*
  - *Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas pela prestação de serviços;*
  - *Prestar todo o apoio e fornecer todas as informações aos clientes;*
  - *Cumprir pontualmente os deveres e obrigações impostos pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;*
  - *Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previsto na legislação aplicável, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPTP;*
  - *Fornecer ao contratante os elementos mensais relativos à exploração de cada carreira, juntamente com a emissão das faturas mensais, designadamente:*

- *O número de passageiros transportados por linha para além dos alunos;*
  - *As receitas tarifárias por cada linha e por cada título de transporte;*
  - *Índices ou números, de incumprimento de horários e de circulações;*
  - *Fraudes, reclamações ou inquéritos aos passageiros realizados;*
  - *Tipo de veículo utilizado, incluindo a capacidade.*
- *Emitir faturação mensal, individualizada por passes escolares e compensação financeira;*
  - *Permitir que os alunos possuidores de passe escolar tenham direito a utilizar qualquer transporte de “Rede de Transportes Concelhia” que seja assegurado durante o período escolar;*
  - *Executar a prestação dos serviços dentro dos requisitos nomeadamente em termos de qualidade, pontualidade, assiduidade e cooperação na adaptação e/ou na alteração de algumas situações elencadas pelo Município;*
  - *Realizar todos os serviços inerentes à utilização dos títulos de transporte em apreço que obrigatoriamente permita um transporte com qualidade e segurança dos alunos transportados, assim como as lotações máximas das viaturas de acordo com as condições exigidas pela legislação em vigor;*
  - *Atendendo à emergência de saúde pública, o prestador de serviços deverá implementar toda a legislação que venha a ser publicada e as Orientações da Direção Geral da Saúde, nomeadamente a número 027/2020 datada de 20/05/2020 e atualizada a 20/07/2020, cujo assunto é “COVID-19: Procedimentos nos Transporte Públicos” e outras que surjam no decurso do ano letivo em curso;*
  - *Manter reuniões de avaliação e controlo da execução do objeto do contrato, no mínimo uma reunião por ano letivo;*
  - *Informar o Município de qualquer situação anómala ao normal funcionamento do serviço;*
  - *Cumprir e ajustar o serviço em conformidade com o plano de transporte escolar aprovado;*

- *Cumprir as obrigações relativas ao livro de reclamações no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;*
  - *Colaborar com o Contraente Público para que este possa elaborar os Relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio;*
  - *Não promover qualquer tipo de publicidade comercial no exterior e no interior das viaturas, com exceção de publicidade de âmbito institucional que lhe venha a ser solicitada pela entidade adjudicante, correndo por conta desta todos os custos associados a sua distribuição e aplicação.”*
33. Na cláusula 20.<sup>a</sup> são previstas as disposições relativas ao sistema de bilhética e tarifário, sendo referido que caberá ao adjudicatário a disponibilização de um sistema de bilhética integrado sem contato, o qual deverá permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formatos editáveis.
34. Na cláusula 21.<sup>a</sup> encontra-se o dever geral de colaboração e na cláusula 22.<sup>a</sup>, a previsão de adoção de medidas de gestão e controlo de riscos.
35. A cláusula 23.<sup>a</sup> determina que as atividades previstas no contrato não podem ser interrompidas ou suspensas, salvo nos casos expressamente previstos no contrato ou na lei. Na mesma cláusula é igualmente previsto que caso ocorra suspensão ou interrupção do serviço de transporte em qualquer linha ou parte de qualquer linha dos serviços que integram o percurso com duração estimada de 30m, o cocontratante deve, de imediato, proporcionar aos utentes meios de transporte alternativos ou meios de ligação à parte não afetada caso a interrupção ou suspensão afete apenas uma parte/ partes do percurso, enquanto não for reestabelecido o serviço normal.
36. A cláusula 24.<sup>a</sup>, prevê os deveres de informação e comunicação.
37. A cláusula 25.<sup>a</sup> prevê a possibilidade de ajustamentos pontuais ao contrato por decisão unilateral do contraente público decorrentes de razões de interesse público, limitando os ajustamentos a 4 (quatro) ao longo da execução do contrato.
38. As obrigações do contraente público encontram-se descritas na cláusula 26.<sup>a</sup>.
39. Na cláusula 27.<sup>a</sup>, são previstas as situações de impossibilidade de cumprimento, mora e incumprimento definitivo.

40. A cláusula 28.<sup>a</sup> determina as sanções contratuais e distingue entre infrações leves (puníveis com multa contratual de 500€ a 1000€), graves (sancionáveis com multa contratual de 1000€ a 1500€) e muito graves (com multa contratual de 1500€ a 2000€). O n.º 10 da prevê ainda que em caso de reincidência da mesma infração, os limites mínimo e máximo da multa aplicável sejam elevados ao dobro.
41. A cláusula 31.<sup>a</sup>, contem disposições relativas à proteção da privacidade e dos dados pessoais, nomeadamente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016).
42. A parte II do Caderno de Encargos é referente às cláusulas técnicas e sintetiza a formulação do preço contratual “(...) *O preço base do procedimento corresponde ao valor estimado do número de quilómetros a contratar, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, tendo por base o valor/Km apurado no estudo prévio para cada tipo de viatura e de serviço, distribuído por cada percurso (...)*”.
43. No anexo I ao CE, encontra-se o detalhe dos percursos e horários da rede de transporte concelhia. Os percursos e horários são referentes a período escolar, transporte em carreiras não estudante (6<sup>a</sup> feira) e transporte em período não escolar.
44. Quanto ao programa do procedimento, constante no processo, o artigo 1.º, define o objeto do concurso como sendo a *Rede de Transportes Concelhia - Aquisição de serviços de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar)*, de acordo com o definido no caderno de encargos.
45. De acordo com o artigo 8.º, a proposta será constituída por:
  - Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do Código dos Contratos Públicos, conforme minuta constante no Anexo I do Programa;
  - Declaração contendo os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar;
  - Mapa de Quantidades, com a indicação do preço km por circuito.
46. O artigo 11.º determina que não será possível a apresentação de propostas variantes.
47. O artigo 12.º fixa o preço base do procedimento em € [confidencial] O mesmo artigo estabelece como preço anormalmente baixo, o valor inferior a 75% do preço base do procedimento.

48. O critério de adjudicação encontra-se previsto no artigo 15.º, e será realizada de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante na modalidade monofator, sendo o fator de avaliação o preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 74º do C.C.P.
49. O artigo 17.º prevê as situações de não adjudicação e o artigo 18.º a entrega dos documentos de habilitação pelo adjudicatário, os quais devem ser entregues através da plataforma eletrónica.

### III – DA ANÁLISE

50. A entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público<sup>15 16</sup>:
- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;
  - Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.
51. No entanto, o legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.

---

<sup>15</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)

<sup>16</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. Ver: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

52. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:
- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
  - Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
  - Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial<sup>17</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.
53. Como referiu a AMT,<sup>18</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<sup>19</sup>, sendo que à prorrogação de contratos que incluam 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.
54. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT<sup>20</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”;*

---

<sup>17</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>18</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio\\_152\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_152_2015_9jun.pdf)

<sup>19</sup> Ver igualmente Da Aplicação do Regime de “Concorrência Regulada” constante do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e da sua relação com o regime das “Autorizações Provisórias” - [https://www.amt-autoridade.pt/media/3148/concorrenca\\_regulada\\_autorizacoesprovisorias.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3148/concorrenca_regulada_autorizacoesprovisorias.pdf)

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

- *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”.*

55. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>21</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".*
56. 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.
57. 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>22, 23</sup>*

---

<sup>21</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

<sup>22</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>23</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

58. Por outro lado, 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>24</sup>
59. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.
60. 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*

---

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>24</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”*.

*quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>25</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*

61. 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”.*
62. 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”.*
63. No caso concreto, face ao exposto o valor apurado/preço base encontra-se justificado tendo em atenção dados disponibilizados pelo operador e validados pelo município.
64. Ressalva-se que, conforme transmitido pelo município *“(…) Estes montantes resultam duma validação cuidada aos valores inicialmente apresentados pelo referido operador, tendo sido significativamente reduzidos comparativamente com a estimativa de custos inicialmente apresentada (...)”.*
65. Importa sempre referir que estes mesmos dados serão sempre passíveis de um maior detalhe e complexidade quando são resultantes de contratos já executados ou em execução com obrigações de reporte e informação detalhadas e concisas que permitem aferir, com o necessário rigor, se as premissas que conduziram ao preço contratual se encontravam corretas.
66. Face aos dados transmitidos afigura-se que estão identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, poderiam impossibilitar a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
67. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de remunerações, implicaria, por definição, que tal valor fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto

---

<sup>25</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”.*

no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.

68. Assim, estaremos perante remunerações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
69. De sublinhar, de qualquer modo que, tal como publicitado pela AMT<sup>26</sup>:
- A fundamentação do preço contratual seja uma competência da entidade adjudicante, está subjacente ao enquadramento legal, nacional e europeu, e às orientações da AMT nesta matéria, que apenas através do cumprimento da obrigação de transmissão de informação por parte de operadores económicos, beneficiários de financiamento público, é possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos;
  - A atribuição de tais compensações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que as autoridades de transportes/entidades adjudicantes devem poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhes permitam exercer as competências que legalmente lhes estão atribuídas.
  - 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;
  - Se os operadores de transportes não transmitirem a informação a que estão legalmente obrigados, não será, em princípio, aceitável que sejam beneficiários daquele esforço financeiro público.
70. Assim, ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento) bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais. Ou seja, se o operador não transmitir dados relevantes relativos à execução contratual,

---

<sup>26</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

incluindo dados de gastos e rendimentos, essenciais ao cálculo da compensação, não deverá ser beneficiário da mesma até que tal incumprimento seja sanado.

71. Quanto ao previsto no n.º 3 da cláusula 7ª, no qual se determina que seja efetuada a dedução de receitas e outras compensações recebidas pelo cocontratante ao valor mensal a pagar pelo município em função dos km realizados, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador<sup>27</sup>, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, em cumprimento do estabelecido no CE e no contrato e de forma a evitar discrepâncias e diferendos sobre eventuais acertos no termo da prestação de serviços.
72. Nesse sentido, 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, deve 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 Código dos Contratos Públicos e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
73. Nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas 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 n.º de horas de manutenção/veículo);</li> <li>• indicação de n.º de veículos afetos à linha</li> </ul>

<sup>27</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

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>

74. Ainda que um procedimento concorrencial (neste caso o concurso público) seja a sede adequada para aferir da razoabilidade e aderência à realidade do preço contratual, considera-se que o Município deverá garantir que o valor que venha a ser adjudicado não coloca em causa a exequibilidade do contrato, designadamente pela apresentação de um preço demasiado baixo que, ainda que garantindo a adjudicação, não permite a execução com adequada cobertura dos custos, inviabilizando a própria prestação dos serviços nos termos contratados e com a necessária garantia de qualidade.

75. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de concluir e sublinhar:

- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;

- São impostas obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
- A formação do contrato teve em conta gastos e rendimentos associados à exploração, inclui um lucro razoável, em parâmetros aceitáveis, tendo em conta outros pareceres emitidos pela AMT;
- São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, sendo estabelecido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.

76. A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>28</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.
77. De qualquer modo, haverá que sublinhar que no que se refere à cláusula 28.ª do CE haverá que garantir que qualquer incumprimento das obrigações contratuais é passível de sancionamento de acordo com os montantes previstos.
78. Para este efeito, e apesar de existir normal legal sancionatória, deve o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP<sup>29</sup>, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

<sup>29</sup> Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

<sup>30</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)

79. Por outro lado, deve o Município garantir o cumprimento do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, vinculando o operador a transmitir os dados necessários, sendo estes críticos para garantir, a todo o tempo, a conformidade com o enquadramento legal nacional e europeu.
80. No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção ao Município na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais<sup>31</sup>, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações<sup>32</sup>, recomendando-se a sua referência expressa no texto contratual.
81. Mais se recomenda que se certifique, valide ou audite, 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.
82. Finalmente, de considerar os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, pelo que será de prever a possibilidade de ajuste do contrato por a 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.
83. De referir, a este propósito que 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>33</sup>. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio\\_acao\\_diagnostico\\_-\\_condicoesgerais\\_transportepublicopassageiros.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf)

<sup>32</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

<sup>33</sup> Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar [https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19\\_servicosminimotransportepassageiros.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimotransportepassageiros.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>34</sup> 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. 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, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma

84. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato, enquanto integra uma Comunidade Intermunicipal que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.
85. Não obstante não se verifique (ou devendo-se assegurar que não se verifica) a sobreposição temporal entre o contrato a celebrar e o futuro contrato de âmbito regional da CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso os contratos *avulsos* se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional.
86. Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma reanálise dos 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.
87. Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações a pagar pela prestação do serviço de transporte se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelo contratual próprios, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais ampla poderá não justificar tais compensações.

#### IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

88. 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
89. 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,

---

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.

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

90. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados<sup>35</sup> -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade – sem prejuízo do atual clima de incerteza causado pela Pandemia Covid19, de contornos ainda imprevisíveis - tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
91. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos<sup>36 37</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador), determinar-se que:
- Deve ser elaborado um relatório de execução<sup>38</sup> contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração<sup>39</sup> e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>40</sup>;

<sup>35</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>36</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

<sup>37</sup> 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>38</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>39</sup> Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

<sup>40</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

- Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019 e relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;
  - Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados<sup>41</sup> e para efeitos do relatório de execução contratual, sob pena de aplicação de multas contratuais<sup>42</sup>;
  - Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
  - Deve ser aferido se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>43</sup> e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.
92. Contudo, é de sublinhar que, não obstante as considerações e determinações efetuadas pela AMT no Parecer n.º 95/AMT/2020, de 4-12-2021 e no Ofício 1673-CA/202, de 04-02-2021, o Município não remeteu relatório de execução contratual, confirmando os pressupostos de cálculo de compensações nem comunicou incumprimentos de obrigações contratuais por parte do operador, para efeitos de exercício de poder contraordenacional por parte da AMT, por incumprimento de obrigações legais de prestação de informação ou de obrigações de serviço público.
93. Considera a AMT que se deverá ter em conta que:
- O transporte público de passageiros é um serviço público essencial, importando assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população;

<sup>41</sup> Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>42</sup> Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – Prorrogação de Prazo - COVID-19 - [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>43</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

- Se trata de contrato destinado a assegurar o serviço público de transporte até à conclusão do procedimento a desenvolver pela CIM, e num contexto de profundos impactos negativos para a população e operador, resultante das limitações impostas e ainda existentes, imperativos de saúde pública.
94. Por essa razão, haverá que assegurar os procedimentos administrativos que garantam a manutenção do serviço público à população. Mas tal não é, nem deve ser, impedimento a que o Município transmita atempadamente as informações necessárias, já por diversas vezes indicadas pela AMT.
95. Nesse sentido, determina-se, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, o envio, no prazo de 20 dias úteis, dos elementos referidos no ponto 91 supra, quanto à execução contratual dos últimos dois anos.
96. Recomenda-se também que o Município pondere a introdução no Programa de Concurso da prestação de caução nos termos do previsto no artigo 88.º do CCP, na sua atual redação, considerando os serviços objeto do contrato a celebrar.
97. Finalmente, será de confirmar, a todo tempo, 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;
  - 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, se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação;
  - Nos termos Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, se cumpriram as obrigações inerentes;
  - 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, se deu cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico.
98. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de

discrecionabilidade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

## V – DAS CONCLUSÕES

99. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é positivo por se considerar que o presente procedimento dá resposta a diversas recomendações da AMT quanto ao que deve suportar uma operação de contratualização de serviços públicos, instruir um pedido de parecer prévio vinculativo bem como o que deve ser acautelado nas peças procedimentais (designadamente obrigações de reporte de informação), e porque está em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.
100. Considera-se, contudo, que deverá ser condicionado ao cumprimento das determinações constantes do mesmo, procedendo-se a posteriori, de um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.
101. Considera a AMT que se deverá ter em conta que:
- O transporte público de passageiros é um serviço público essencial, importando assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população;
  - Se trata de contrato destinado a assegurar o serviço público de transporte até à conclusão do procedimento a desenvolver pela CIM, e num contexto de profundos impactos negativos para a população e operador, resultantes das limitações impostas e ainda existentes, imperativos de saúde pública.

Lisboa, 19 de agosto de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração



Ana Paula Vitorino