

**PARECER N.º 08/AMT/2020**

**SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL**

**I – INTRODUÇÃO**

1. Através do ofício 0043/ADM/2018, de 08-05-2018, a TUMG – Transportes Urbanos da Marinha Grande solicitou a emissão de parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) acerca da exploração de transporte público de passageiros naquela cidade, designadamente quanto à ampliação dos serviços prestados.
2. Anteriormente, a TUMG solicitou o parecer da AMT quanto à expansão dos transportes urbanos da cidade até às freguesias de Moita e Vieira de Leiria, expressando dúvidas sobre se esta pretensão poderia colidir com as *“carreiras ainda vigentes, concessionadas pelo atual Instituto da Mobilidade e dos Transportes, atribuídas à luz do Regulamento de Transportes em Automóveis”*.
3. Nesta sequência foi emitido o Parecer n.º 13/2018, de 24 de maio de 2018, onde se concluiu:
  - Tendo em conta as disposições do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento), e do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes têm alguma discricionariedade da definição exata dos termos de exploração e dos direitos exclusivos sem serviços de transporte de passageiros atribuídos no seu território, podendo, atribuir direitos de exclusividade com exclusão total de outros operadores ou permitindo a coexistência de vários operadores, mas sempre enquadrando todos os casos em contratos de serviço público ou instrumentos regulamentares e administrativos, e fixando regras equitativas;
  - Atentos os regimes legais e contratuais em vigor para cada um dos operadores de serviços de transportes implementados no respetivo território, deve atentar-se ao equilíbrio económico e financeiro dos agentes económicos que, em última linha, permitem sustentar o serviço público em causa;
  - Caso se pretenda estender os serviços urbanos da Marinha Grande, todas as questões já mencionadas devem ser tidas em conta, de forma a que estejam *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente

com o RJSTP, bem como com o Regulamento, facto que é verificado pela AMT, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;

- Finalmente, nos termos do artigo 8.º do anexo ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o requerente, bem como as autoridades competentes deverão dar conhecimento à AMT das diligências tomadas no sentido do devido enquadramento dos serviços de transporte público de passageiros na CIM Região de Leiria, bem como na cidade da Marinha Grande.
4. Através do Ofício n.º 1956-CA/2019, de 24-05-2019 foi comunicado à Autarquia que foi constatado no Portal Base dos Contratos Públicos que se efetuou a contratualização de serviços de transporte urbanos sem ter sido solicitado parecer à AMT, tendo sido referido que *“segundo o artigo 91.º e artigo 163.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão de parecer obrigatório, prévio e vinculativo poderão ser anuláveis, podendo ser eliminados por decisão proferida pelos tribunais administrativos ou pela própria Administração, salvo reforma do ato ou caso sejam sanadas as invalidades respetivas. Acresce que, nos termos do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o incumprimento de determinações ou instruções da AMT poderá ser punível com contraordenação”*. Foi nessa ocasião solicitada informação sobre a contratação daqueles serviços, bem como a fundamentação e peças procedimentais.
  5. Através de email datado de 13-06-2019 foram pedidos esclarecimentos por parte da TUMG<sup>1</sup>, que foram esclarecidos no dia seguinte, dando novamente conta do enquadramento aplicável à emissão de parecer por parte da AMT, designadamente o constante da informação pública: *“Uma vez que não foi efetuado pedido de parecer prévio a esta Autoridade, solicitámos o envio das peças de procedimento e respetiva documentação de fundamentação, tal como informação pública dirigida à autoridade de transportes<sup>2</sup> e à semelhança do que efetuámos em casos semelhantes”*.
  6. Por email datado de 14-06-2019 foi enviada a fundamentação, bem como as peças procedimentais e no mesmo dia foi esclarecido, por esta Autoridade, que *“O modelo de regulação económica da AMT, que consubstancia uma metodologia de atuação e avaliação, baseia-se no seguinte racional: (i) Em primeiro lugar, a avaliação e*

---

<sup>1</sup> É referido que a TUMG é uma empresa local de gestão de serviços de interesse geral, de natureza municipal, ao abrigo da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o regime da atividade empresarial local e das participações locais, cujo acionista único é a Câmara Municipal da Marinha Grande e tendo como objeto social o transporte de passageiros e a gestão de estacionamento.

<sup>2</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf)

*confirmação do enquadramento e a compliance da operação proposta ou em curso com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia; (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 que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.”.*

7. Nesse sentido, foi transmitido que “*não resulta claro, do Caderno de Encargos, Programa de Concurso e da fundamentação enviada:*

- *Qual o racional para a fixação do preço base, tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público e tendo em conta todos os gastos e rendimentos existentes ou estimados que estejam associados ao serviço público (por linha e contrato);*
- *De que forma as compensações/remunerações pagas ao futuro concessionário cumprem os requisitos do anexo ao Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho;*
- *Qual o histórico dos anos anteriores desta prestação de serviços, no que se refere a receitas, procura e remunerações ao operador, ou seja, informação detalhada e circunstanciada, histórica e estimada, dos custos e proveitos associados ao objeto da prestação de serviços, desagregado por linha, e caracterização geral da procura e oferta e das condições de prestação de serviços de transporte de passageiros (de réditos e gastos, fixas e variáveis, internas e externas, diretas e indiretas e das externalidades, registadas atualmente e projetadas para o futuro, associadas à prestação de serviços de transporte público de passageiros, e ao cumprimento de obrigações de serviço público);*
- *Qual o valor do investimento implícito, em equipamentos ou infraestruturas, os respetivos prazos de realização e amortização, e sua adequação ao prazo contratual;*
- *Informação sobre a não introdução de período de transição entre o atual e o futuro contrato, designadamente em caso de entrada de novo operador, tendo em conta a necessidade de investimento em equipamentos;*

- *Informação sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, dos serviços mínimos previstos em anexo ao Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;*
  - *Informação sobre o cumprimento do artigo 7.º do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, no que se refere a publicitação de relatório de execução contratual;*
  - *Informação sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, do consignado no artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;*
  - *Informação sobre o facto de existem obrigações de exploração e obrigações de relacionamento com o concedente sem que a todas corresponda uma penalização pelo seu incumprimento;*
  - *Informação sobre a verificação de incumprimento a cláusulas técnicas e do Caderno de Encargos no passado e aplicação de eventuais sanções;*
  - *Qual o racional da não disponibilização das especificações técnicas das aplicações, equipamentos em utilização ou a disponibilizar;*
  - *Justificação para a não existência de especificação e discriminação mínima dos dados históricos da prestação de serviços, de procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas, títulos e a equipamentos e infraestruturas associadas e à gestão em geral da operação e se tal permite a elaboração de propostas;*
  - *Indicação da eventual remessa do processo à Autoridade da Concorrência;*
  - *Indicação dos anteriores procedimentos despoletados para a prestação de serviços (concurso público, ajustes diretos) e dos prestadores de serviços selecionados”.*
8. Sem prejuízo da remessa da eventual documentação que contenha o esclarecimento às questões solicitadas, foi também solicitado o envio do seguinte:
- *“Estudos jurídicos, económicos e financeiros que tenham fundamentado o lançamento do procedimento concursal;*
  - *Propostas apresentadas pelos concorrentes;*

- *Relatório final e decisão de escolha do adjudicatário, incluindo a respetiva fundamentação bem como restantes elementos referidos no artigo 2.º do Caderno de Encargos;*
- *Cópia de cláusulas contratuais gerais relativos ao serviço prestado ou a prestar e relacionamento com passageiros, nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;*
- *Cópia de anteriores contratos para o mesmo serviço;*
- *Cópia de contrato ou documento enquadrador da atividade da TUMG, EM e do seu relacionamento com a autarquia”.*

9. Por email de 24-06-2019 os TUMG solicitaram os seguintes esclarecimentos à AMT:

- *“Em 2018 foi solicitado à AMT um pedido de parecer relativo à ampliação do serviço de transportes urbanos à freguesia da Moita, à luz do novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 09 de junho e considerando o contrato interadministrativo de delegação de competências celebrado entre o Município da Marinha Grande e a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria – CIMRL, em 03 de agosto de 2017. Ainda no decurso de 2019, é nossa intenção ampliar o serviço de transportes urbanos à freguesia de Vieira de Leiria, pelo que iremos comunicar essa intenção à Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria, para eventual pronúncia. Relativamente à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, suscita-nos a dúvida da necessidade de desencadear alguma tramitação específica. Podemos considerar que o Parecer ora emitido, na assunção que assenta nas mesmas premissas, é igualmente aplicável a este contexto?*
- *Até 2014, os transportes urbanos eram assegurados exclusivamente através da subcontratação. A partir de 2015, os transportes urbanos no Concelho da Marinha Grande passaram a ser assegurados quer através da subcontratação, mas também com recurso a meios próprios, perspetivando a autonomização progressiva quanto aos meios humanos e materiais necessários para garantir a prestação do serviço, no esforço de rentabilizar os meios operacionais afetos à exploração e de modo a aumentar a eficiência da atividade. Temos vindo a aumentar o nível de cobertura do serviço, assegurando por meios próprios o funcionamento das linhas verde, roxa e rosa, esta última inaugurada em junho de 2018 e ainda no decurso de 2019, a nova linha urbana da freguesia de Vieira de Leiria. Iremos, no entanto, continuar a subcontratar os meios necessários ao*

*funcionamento das restantes linhas urbanas (vermelha, azul e amarela), à semelhança e no mesmo modelo adotado para os anos 2017, 2018 e 2019, pelo que será necessário recorrer ao mercado e lançar um procedimento de concurso público internacional, para garantir a continuidade do serviço em 2020. Qual a antecedência mínima para envio das peças do procedimento, na expectativa de procedermos ao lançamento do concurso na segunda quinzena de setembro 2019?”*

10. Por email de 25-06-2019 foi esclarecido:

- *“No que se refere à ampliação de transportes urbanos, tal como referido no parecer citado, tal dependerá do modelo contratual de enquadramento, se prestado diretamente pela autarquia ou se através de operadores privados. No caso de prestação direta pela autarquia, as obrigações de serviço público e as condições de prestação do serviço e o esforço financeiro público correspondente, devem ser contratualizados, através de contrato propriamente dito ou instrumento regulamentar. Tal deverá ser sujeito a parecer prévio da AMT, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.*
- *No caso de se recorrer a operador privado, deverão ser cumpridos os procedimentos previstos no RJSPTP e no Código dos Contratos Públicos (CCP), ou seja, sujeição a procedimento concorrencial (mesmo que tal exploração estivesse a ser efetuada ao abrigo de autorizações provisórias, as mesmas caducam em 3 de dezembro de 2019). Neste caso, também as peças de concurso devem ser sujeitas a parecer prévio da AMT, nos termos de informação pública constante do nosso site: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf).*
- *No caso dos atuais instrumentos contratuais terminarem o seu prazo de vigência, na pendência da finalização de um procedimento concursal previamente desencadeado, poderá recorrer-se à sua prorrogação nos termos previstos no CCP. De referir que de acordo com o Código do Procedimento Administrativo, a AMT emite parecer prévio no prazo máximo de 30 dias, após receção de todos os documentos e informações relevantes.*
- *Finalmente, sublinhamos que o esclarecimento prestado por esta Autoridade para a 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, (...) corresponde, na*

*generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros.”*

11. No mesmo email foi dado conhecimento de informação pública e relevante para efeitos de adequada contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros<sup>3</sup>.
12. Por email datado de 29-08-2019 [confidencial]
13. Por e-mail datado de 31-08-2019 foi enviada documentação diversa e no que se refere em concreto aos serviços subcontratados, foi informado que:
  - *“A Tumg continua a assegurar, através de meios próprios, a prestação do serviço das linhas urbanas verde, roxa e rosa, sendo que os procedimentos de contratação são despoletados para assegurar o funcionamento das linhas vermelha, azul e amarela. As adjudicações para a prestação do serviço resultam do lançamento de procedimentos concursais (concursos públicos com publicitação no JOUE), cujo critério de adjudicação tem sido o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade do mais baixo preço, nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do Código dos Contratos Públicos.*
  - *O valor do contrato atualmente em vigor é de [confidencial] €. Em 2018 foi de [confidencial] €, em 2017 de [confidencial] € e em 2016 de [confidencial] €. Para calcular o valor do subsídio à exploração, são considerados os gastos diretos (subcontratação) e os custos indiretos que incorrem da atividade.*
  - *Uma vez que os valores dos custos e da receita de cada uma das linhas são distintos, dependendo dos recursos afetos a cada uma e da consequente procura, os gastos e os proveitos são calculados a partir do sistema de contabilidade analítica da empresa, projetados à data de 31 de dezembro, pelo que os subsídios à exploração que consubstanciam a celebração dos contratos-*

---

<sup>3</sup> 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); Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3bablicos-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/quic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-previa.pdf>; Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-quioes/>; 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>; 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>; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>

*programa com a entidade pública participante, resultam assim do valor da adjudicação do serviço do ano anterior, dos cálculos efetuados com base no sistema de contabilidade analítica e da projeção de gastos e proveitos resultantes da atividade, conforme demonstram os mapas de cálculo do subsídio à exploração em anexo”.*

14. Por email de 02-09-2019, os TUMG “nos termos do artigo 21.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 09 de junho, solicitamos a essa Autoridade a emissão de parecer prévio relativo à contratação de serviço de transporte urbano de passageiros, pelo que enviamos as peças de procedimento e respetiva fundamentação”, tendo remetidos as peças do procedimento.
15. Por email de 02-09-2019, a AMT transmitiu “que ainda é necessária uma resposta circunstanciada nos termos solicitados em 14 de junho de 2019, sendo tal informação revelante para avaliar os atos administrativos de 2016 em diante, mas também para sustentar a prestação de serviços em 2020. Um dos objetivos do parecer prévio vinculativo é a avaliação da compliance com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e com o Regulamento 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, estando em causa contratos programa Autarquia-TUMG (relação autoridade de transportes – operador interno) e entre TUMG-operador (subcontratação TUMG – prestadores de serviços)”.
16. Nesse sentido, é “necessário que seja esclarecido, de forma circunstanciada o seguinte:
  - “Apresentação dos valores despendidos pela autarquia para assegurar os transportes urbanos da cidade, desagregando pelo despendido com os TUMG e pelos operadores privados, por ano, desde 2016;
  - Indicação da frota utilizada nos serviços urbanos, desagregando pelo disponibilizado pelos TUMG e pelos operadores privados, por ano, desde 2016;
  - Atento o artigo 4.º do Regulamento (CE) 1370/2007, esclarecimento sobre qual o prazo do contrato celebrado entre TUMG-Autarquia, se será celebrado outro programa ou se o anterior se mantém em vigor;
  - Atento o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, esclarecer se o(s) contrato(s) programa autarquia-TUMG foram sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo em conta que existe prestação de contas global quanto aos transportes urbanos;
  - Atento o disposto no artigo 16.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho, mantido em vigor pelo artigo 14.º, n.º 1, al. f) do Decreto-Lei n.º 18/2008,

*de 29 de janeiro, de que forma se considera que os contratos programa anuais entre a autarquia-TUMB constituem contratos diversos e não a execução das mesmas prestações e com o mesmo objetivo?*

- [confidencial]
- [confidencial];
- [confidencial]
- *Informação sobre se os vencedores dos diversos procedimentos foram os únicos concorrentes a cada um deles, e se pertencem ao mesmo grupo empresarial;*
- *Informação se todos os concorrentes, em todos os procedimentos, apresentaram toda a documentação necessária e qual a razão da sua exclusão (apenas existe informação quanto ao último procedimento);*
- *Informação sobre avaliação qualitativa da prestação de serviços por parte dos operadores e no âmbito da gestão contratual que tenham fundamentado a não alteração de condições contratuais nos diversos contratos;*
- *De que forma as compensações pagas ao TUMG e as remunerações pagas aos prestadores de serviços cumprem os requisitos do anexo ao Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e do artigo 23.º e 24.º do RJSPPT);? (também quanto aos artigos 17.º, 47 a 49.º do CCP);*
- *Os dados relativos a gastos e rendimentos associados aos serviços prestados pelos operadores subcontratados (que servem de base ao apuramento dos dados relativos a todos os transportes urbanos) são os declarados ou são certificados e comprovados pelos TUMG;*
- *De que forma a divisão da prestação dos serviços urbanos, entre os TUMG e os operadores privados, cumpre o disposto no artigo 5.º do Regulamento (CE) 1370/2007?*
- *Qual o racional da celebração de contratos anuais, ainda que precedidos de concurso e não por um período mais alargado, tendo em conta a não existência de diferenças operacionais ou outras nos modelos contratuais ou facto de as necessidades dos anos seguintes serem antecipáveis?*
- *Qual o valor do investimento associado à disponibilização de viaturas, equipamentos e instalações e respetivos prazos de amortização e depreciações e de que forma é compatível com um prazo anual de contratação, caso exista outro vencedor?*

- *Qual a razão da não introdução de período de transição entre o atual e o futuro contrato, designadamente em caso de entrada de novo operador, tendo em conta a necessidade de investimento em equipamento e aferir da compatibilidade de sistemas de bilhética? Tal também não se verificava anteriormente.*
- [confidencial]
- *Qual a razão de não existirem especificações técnicas dos equipamentos a disponibilizar, de forma que qualquer concorrente possa apresentar uma proposta);*
- *Porque não estão detalhadas as especificações do sistema TUMG, de forma que o concorrente saiba que outro equipamento é compatível?*
- *Porque não são especificados os dados operacionais e financeiros que devem ser processados pelo sistema de bilhética?*
- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]
- *Informação sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, dos serviços mínimos previstos em anexo ao Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;*
- *Nos termos do n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento n.º 430/2019 publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, solicitamos igualmente uma justificação quanto às tarifas fixadas, designadamente tendo em conta o Capítulo II daquele regulamento;*
- *Que regras são aplicáveis à atualização tarifária?*
- *Porque não foram tidos em consideração os indicadores de monitorização sugeridos pela AMT<sup>4</sup>?*
- *Qual o racional de existirem obrigações de exploração e obrigações de relacionamento entre os TUMG e o operador sem que a todas corresponda uma penalização pelo seu incumprimento;*

---

<sup>4</sup> [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)

- *Na documentação apresentada, os TUMG consideram que face às reclamações apresentadas, existem diversos incumprimentos e é referido o “livre arbítrio” dos motoristas. Atenta a informação de 2015 quanto a incumprimentos de obrigações de exploração – não existe informação posterior – questiona-se se as penalidades são dissuasoras do incumprimento uma vez que os limites máximos das penalidades não ultrapassam 0,20% do preço contratual;*
- *E de que forma é graduada o incumprimento nesta pequena amplitude, não se vislumbrando o que é entendido por reiteração ou grave;*
- *Porque razão existem apenas existem penalidades contratuais para parte das obrigações contratuais que vinculam o relacionamento com os TUMG? Os dados apresentados pelo prestador de serviços são auditados ou certificados?*
- *A razão da não disponibilização, em concurso, de dados históricos da prestação de serviços, de procura, custos e receitas/proveitos? Considera-se que a informação prestada ou disponibilizada em concurso permite a elaboração de propostas por outros operadores que não os que habitualmente são contratados?*
- *Tal como referido<sup>5</sup>, solicitamos igualmente informação circunstanciada (independentemente de constante em documentação, aos item referidos nos slides 42 e 43 (matriz riscos, comparador, custo-benefício etc.), tendo em conta que nas contratações desde 2016 não existe qualquer referência ou fundamentação quanto à aderência ao enquadramento já referido. Aliás, a atual deliberação, como as anteriores, refere a existência de uma análise custo-benefício, que não foi enviada;*
- *Informação sobre o cumprimento, pela autoridade, do artigo 7.º do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, no que se refere a publicitação de relatório de execução contratual;*
- *Porque razão o contrato não prevê o cumprimento, para o subcontratado, das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP e no Decreto-lei n.º 9/2015?*
- *Porque razão não existe a obrigação de disponibilização de contabilidade analítica ou transmissão de informação desagregada, quanto a gastos e rendimentos associados, na execução contratual?*

---

<sup>5</sup> <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

- [confidencial]
17. E, mais uma vez, foi remetida informação relevante a ter em conta na elaboração de peças procedimentais e fundamentação em processos de contratação de serviços públicos de contratação de serviços de transporte público de passageiros<sup>6</sup>.
  18. Por email datado de 07-11-2019 [confidencial]
  19. Por email de 22-12-2019 [confidencial]
  20. Foram apresentados os valores despendidos pela autarquia para assegurar os transportes urbanos da cidade, desagregando pelo despendido com os TUMG e pelos operadores privados, por ano, desde 2016  
[confidencial]
  21. Foi indicada a frota utilizada nos serviços urbanos, desagregando pelo disponibilizado pelos TUMG e pelos operadores privados, por ano, desde 2016:  
[confidencial]
  22. Consta dos esclarecimentos, entre outras informações, que:
    - *“Os contratos-programa entre a TUMG-Autarquia são celebrados pelo prazo de 1 ano;*
    - *Os contratos-programa entre a TUMG-Autarquia foram sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas;*

---

<sup>6</sup> Esclarecimento prestado por esta Autoridade para a fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf) correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos; *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-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>; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.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 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>; Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf>; Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/>; Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>; Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-quioses/>; Guia de Combate ao Conluio na Contratação Pública <http://www.concorrencia.pt/CombateAoConluioacontratacao publica/files/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf>

- *Os contratos-programa entre a TUMG-Autarquia são celebrados pelo período de 1 ano, atenta a necessidade de atualizar os percursos existentes, criação de novas linhas e devido à atualização dos meios operacionais necessários para a prestação do serviço;*
- *O contrato programa celebrado entre TUMG-Autarquia, tem subjacente o cumprimento das obrigações de serviço público;*
- *O contrato celebrado entre TUMG-Operador privado, tem subjacente o cumprimento das obrigações de serviço público;”*
- *Quanto à questão porque não foram ponderados e comparados (não existem evidências) outros modelos contratuais, tendo em conta dados objetivos (custos e benefícios associados) à prestação pelos TUMG de toda a operação e de parte, bem como de subcontratação de operadores em períodos mais alargados e maiores exigências de investimento, foi respondido que “[confidencial]”;*
- *O modelo de exploração do serviço, em termos das exigências qualitativas, não sofreu alterações significativas, uma vez que não existem fatores estruturantes que apontem para essa necessidade, designadamente indicadores de insatisfação pelo modo de prestação do serviço (reclamações);*
- *Quanto à questão, “de que forma as compensações pagas ao TUMG e as remunerações pagas aos prestadores de serviços cumprem os requisitos do anexo ao Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e do artigo 23.º e 24.º do RJSPTP);? (também quanto aos artigos 17.º, 47 a 49.º do CCP)” foi respondido que “conforme estabelecido no n.º 2 do art.º 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, sob a epígrafe proibição de subsídios ao investimento, a contratação respeitante à adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas não pode originar a transferência de quaisquer quantias, pelas entidades públicas participantes, para além das devidas pela prestação contratual das empresas locais a preços de mercado. O critério utilizado na determinação do preço base assenta nas regras de mercado, resultado de processos de contratação anteriores, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 47.º do Código dos Contratos Públicos. Em conformidade com o previsto no n.º 3 da mesma disposição legal, o preço base é determinado tendo em conta os custos médios unitários de aquisições de serviços do mesmo tipo adjudicadas em anteriores procedimentos”. A mesma resposta foi dada quando solicitada informação circunstanciada (independentemente de constante em documentação, aos item*

referidos nos slides 42 e 43 (matriz riscos, comparador, custo-benefício etc.), tendo em conta que nas contratações desde 2016 não existe qualquer referência ou fundamentação quanto à aderência ao enquadramento já referido. Aliás, a atual deliberação, como as anteriores, refere a existência de uma análise custo-benefício, que não foi enviada.

- *Quanto à questão sobre se “os dados relativos a gastos e rendimentos associados aos serviços prestados pelos operadores subcontratados (que servem de base ao apuramento dos dados relativos a todos os transportes urbanos) são os declarados ou são certificados e comprovados pelos TUMG” foi respondido que “Os valores relativos às adjudicações resultam dos processos de contratação, sendo considerado os valores contratuais (gastos diretos). Todos os outros dados relativos a gastos e rendimentos resultam do sistema de contabilidade analítica da Tumg, sendo comprovados e certificados pelo Revisor Oficial de Contas.”*
- *Quanto à questão sobre “de que forma a divisão da prestação dos serviços urbanos, entre os TUMG e os operadores privados, cumpre o disposto no artigo 5.º do Regulamento (CE) 1370/2007?” foi respondido que “A Tumg - Transportes Urbanos da Mª Grande garante por meios próprios 60% do serviço público de transporte de passageiros”;*
- *Quanto à questão sobre “qual o racional da celebração de contratos anuais, ainda que precedidos de concurso e não por um período mais alargado, tendo em conta a não existência de diferenças operacionais ou outras nos modelos contratuais ou facto de as necessidades dos anos seguintes serem antecipáveis?” foi respondido que “o modelo de exploração está em constante mutação, quer seja pelo incremento do serviço através da implementação de novas linhas urbanas, quer seja por reajustamentos dos horários e percursos de modo a ir ao encontro das necessidades da população. A prestação do serviço de transportes urbanos na Marinha Grande, tem subjacente a celebração de um contrato programa com a entidade pública participante, cujos indicadores e elementos de monitorização são anuais, pelo que não nos é possível prolongar os contratos por prazos superiores a um ano, quando necessitamos da aprovação do valor relativo ao subsídio à exploração anual, que nos permitirá fazer face ao déficit de exploração.”*
- *Quanto ao investimento foi informado que “Por regra, as empresas que prestam este tipo de serviços, possuem uma frota de viaturas para realização de*

*transporte urbano, pelo que a necessidade de investimento nesta área é relativa. No entanto, os valores de referência para aquisição de miniautocarros urbanos e máquinas de bilhética são os seguintes:* [confidencial]

- Quanto à questão, *“nos termos do n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento n.º 430/2019 publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, solicitamos igualmente uma justificação quanto às tarifas fixadas, designadamente tendo em conta o Capítulo II daquele regulamento”,* foi respondido que *“o tarifário dos transportes urbanos da Marinha Grande foram aprovadas em reunião de Câmara (entidade pública participante) datada de 04 de junho de 2009, na sequência de um estudo de mobilidade e mantém-se em vigor”*. A mesma resposta foi apresentada quanto à questão, *“que regras são aplicáveis à atualização tarifária?”*
- Quanto à questão sobre a não utilização dos indicadores de monitorização foi respondido que tal se deve a falta de recursos humanos;
- Quanto ao racional de existirem obrigações de exploração e obrigações de relacionamento entre os TUMG e o operador sem que a todas corresponda uma penalização pelo seu incumprimento foi respondido que *“as penalidades contratuais aplicáveis aos operadores subcontratados estão devidamente elencadas nos respetivos contratos. Por sua vez, as transferências financeiras por parte da entidade pública participante à Tumg, só são efetivadas, caso a Tumg cumpra com os indicadores do contrato programa, está dependente da observância de todas as obrigações legais e contratuais”*.
- Quanto à questão sobre se as penalidades são dissuasoras do incumprimento uma vez que os limites máximos das penalidades não ultrapassam 0,20% do preço contratual, foi respondido afirmativamente, tendo sido também respondido que *“As penalidades contratuais se aplicam à totalidade das obrigações contratuais que vinculam o relacionamento com a Tumg”*;
- Quanto ao cumprimento o cumprimento, pela autoridade, do artigo 7.º do Regulamento, no que se refere a publicitação de relatório de execução contratual, foi remetida a responsabilidade para o Município;
- Quanto ao cumprimento, pelo subcontratado, das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP e no Decreto-Lei n.º 9/2015, é esclarecido que a Tumg é responsável pelo cumprimento das obrigações previstas;

- É esclarecido que constitui obrigação da Tumg a utilização de um sistema de contabilidade analítica;
- Quanto à razão da não sujeição dos anteriores procedimentos a parecer prévio da AMT foi respondido *“tratando-se de uma questão interna, é, no entanto, pertinente referir que atualmente a Tumg não detém no seu quadro, pessoal suficiente que permita alcançar uma capacidade de resposta adequada às solicitações institucionais”*.

23. Por email de 26-12-2019, a AMT solicitou esclarecimentos adicionais:

- *Quanto ao ponto 4 foi solicitada informação sobre se os contratos-programa entre a TUMG-Autarquia foram sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo sido respondido afirmativamente. Contudo, importará saber se o Tribunal de Contas validou os transportes urbanos na sua globalidade, ou seja, os montantes despendidos com o operador interno e com o operador privado, ou se apenas uma dessas componentes. Importará igualmente saber que contratos e relativamente a que anos se verificou essa validação.*
- *Quanto ao ponto 5, atento o disposto no artigo 16.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho, mantido em vigor pelo artigo 14.º, n.º 1, al. f) do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, foi questionado de que forma se considera que os contratos programa anuais entre a autarquia-TUMG constituem contratos diversos e não a execução das mesmas prestações e com o mesmo objetivo, tendo sido esclarecido que se verifica a necessidade de atualização anual de percursos. Questiona-se de que forma tal atualização consubstancia contratos diferentes e não se trata do mesmo contrato com ajustes não substanciais?*
- *Quanto ao ponto 9 foi solicitada informação sobre se os vencedores dos diversos procedimentos foram os únicos concorrentes a cada um deles, e se pertencem ao mesmo grupo empresarial. Não tendo sido apresentada resposta quanto ao último ponto. Segundo o “Guia de Boas Práticas de Combate ao Conluio” da Autoridade da Concorrência<sup>7</sup> os “Vínculos contratuais ou estruturais entre concorrentes facilitam a coordenação e monitorização de comportamentos” potenciam o conluio de propostas eliminando o potencial concorrencial de procedimentos pré-contratuais.*

<sup>7</sup> [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf)

- *Quanto ao ponto 12 foi questionado de que forma as compensações pagas ao TUMG e as remunerações pagas aos prestadores de serviços cumprem os requisitos do anexo ao Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e do artigo 23.º e 24.º do RJSPTP) (também quanto aos artigos 17.º, 47 a 49.º do CCP) tendo sido apresentada informação genérica de acordo com a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Antes de mais, referir que o transporte público de passageiros, enquanto serviço de interesse económico geral, tem regras específicas de fundamentação para o pagamento de compensações e remunerações, constantes da Lei n.º 52/0015, de 9 de junho e do Regulamento (CE) 1370/2007, cabendo à entidade adjudicante/autoridade de transportes justificar o preço contratual, sendo que as regras para o cálculo do mesmo decorrem daqueles normativos bem como da jurisprudência europeia (Por exemplo, Acórdão Altmak). À prestação de serviços de transportes públicos exige-se fundamentação adicional, sobretudo quanto se trata de operadores internos, por lhe ser atribuído diretamente compensações sem submissão à concorrência. Nesse sentido, de acordo com aqueles normativos, e em especial o anexo ao Regulamento, somos novamente a solicitar a fundamentação do pagamento de compensações/remunerações ao operador interno e aos operadores privados, tendo em conta gastos e rendimentos associados.*
- *Quanto ao Ponto 14 foi questionado de que forma a divisão da prestação dos serviços urbanos, entre os TUMG e os operadores privados, cumpre o disposto no artigo 5.º do Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, no que se refere à obrigação de o operador interno prestar ele próprio a maior parte do serviço público de transporte de passageiros. De acordo com os dados apresentados, o Município despense uma quantia superior com os operadores privados do que com o seu operador interno, pelo que importa explicitar a aderência legal deste modelo.*
- *Nos termos do n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento n.º 430/2019 publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, foi solicitada uma justificação quanto às tarifas fixadas, designadamente tendo em conta o Capítulo II daquele regulamento, mas foi apresentada apenas a deliberação de aprovação das tarifas. A questão sobre que regras são aplicáveis à atualização tarifária, também não foi respondida.*

- *Quanto ao ponto 36, solicitando informação sobre o cumprimento, pela autoridade, do artigo 7.º do Regulamento n.º 1370/2007, no que se refere a publicitação de relatório de execução contratual, não foi apresentada resposta.*
- *Quanto ao ponto 37 não é apresentada resposta sobre se foram cumpridas as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP e no Decreto-lei n.º 9/2015.*
- *Quanto à questão sobre a razão da não sujeição dos anteriores procedimentos a parecer prévio da AMT, será de referir que se tratando necessidades anuais, e existindo capacidade para produzir peças contratuais de concurso público, nada impedirá a sua submissão atempada a parecer prévio da AMT. Por outro lado, segundo o CCP e a jurisprudência do tribunal de Contas motivos de urgência não poderão ser invocados caso se trate de necessidades previsíveis e a urgência não tenha sido motivada pela entidade adjudicante. Independentemente dos motivos, a preterição do um requisito prévio e obrigatório, pode motivar a anulabilidade dos atos Administrativos, nos termos do Código do procedimento Administrativo.*
- *Assim, em conclusão, solicitamos a resposta quanto às questões suprarreferidas – no prazo de 10 dias - bem como quanto a que enquadramento contratual se encontra em vigor para 2020, designadamente se já foi lançado procedimento concursal”*

24. Por email de 13-01-2020 foram prestados os seguintes esclarecimentos:

- *Todos os contratos-programa foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Enviamos em anexo os contratos-programa relativos a 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, sendo que nas últimas páginas dos mesmos consta a informação relativa aos respetivos vistos.*
- *Parece-nos que a questão colocada refere-se a um possível fracionamento da despesa: Os contratos-programa celebrados entre a autarquia e a Tumg, vigoram pelo período de um ano e englobam a totalidade dos custos da atividade de transportes urbanos da Marinha Grande, com inclusão de todos os custos em que a empresa municipal incorre, quer sejam os custos diretos (subcontratação), quer os indiretos cujos cálculos são efetuados com base no sistema de contabilidade analítica.*
- *Informamos ainda que nos termos do artigo 5.º - A do Código dos Contratos Públicos, a parte II do código não é aplicável aos contratos celebrados entre a Autarquia e a empresa Municipal, uma vez que se verifica o cumprimento*

*cumulativo das seguintes condições: (a) A entidade adjudicante (CMMG) exerce, direta ou indiretamente, sobre a atividade da outra pessoa coletiva, isoladamente ou em conjunto com outras entidades adjudicantes, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; (b) A entidade controlada (TUMG) desenvolve mais de 80 % da sua atividade no desempenho de funções que lhe foram confiadas pela entidade adjudicante ou entidades adjudicantes que a controlam, ou por outra ou outras entidades controladas por aquela ou aquelas entidades adjudicantes, consoante se trate de controlo isolado ou conjunto; (c) Não há participação direta de capital privado na pessoa coletiva controlada, com exceção de formas de participação de capital privado sem poderes de controlo e sem bloqueio eventualmente exigidas por disposições especiais, em conformidade com os Tratados da União Europeia, e que não exerçam influência decisiva na pessoa coletiva controlada.*

- *Não temos conhecimento que as empresas vencedoras dos sucessivos concursos pertençam ao mesmo grupo empresarial;*
- *As compensações pagas à Tumg, resultam da informação obtida da contabilidade analítica da empresa e assentam nos seguintes pressupostos: (a) valor da subcontratação para o segmento dos transportes urbanos adjudicado no ano anterior, resultado do lançamento de um concurso público, cujo critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade do mais baixo preço, nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, submetendo-se apenas à concorrência o preço a pagar pela entidade adjudicante pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, (b) Custos em que a empresa incorre, sendo os de maior relevância os que se referem às depreciações devido às despesas de investimento e os gastos com o pessoal, (c) Receitas próprias da atividade, cujo valor a considerar é o que resulta da projeção da informação contabilística, (d) Uma vez que os valores dos custos e proveitos de cada uma das linhas são distintos, dependendo dos recursos materiais e humanos afetos a cada uma e da conseqüente procura, os gastos e os proveitos são calculados e projetados a partir do sistema de contabilidade analítica da empresa. Enviamos em anexo o mapa com os cálculos dos subsídios à exploração relativos aos anos 2016, 2017, 2018 e 2019.*
- *Quanto às remunerações pagas aos prestadores de serviços, o critério utilizado na determinação do preço base assenta nas regras de mercado, resultado de processos de contratação anteriores, nos termos e para os efeitos do disposto*

*no n.º 1 do artigo 47.º do Código dos Contratos Públicos. Em conformidade com o previsto no n.º 3 da mesma disposição legal, o preço base é determinado tendo em conta os custos médios unitários de aquisições de serviços do mesmo tipo adjudicadas em anteriores procedimentos.*

- Atualmente, a Tumg garante por meios próprios 60% do serviço público de transporte de passageiros, apesar da quantia despendida com os operadores privados ser superior: A Tumg é proprietária de 7 miniautocarros afetos aos transportes urbanos, 6 que asseguram as linhas verde (1 e 2), roxa (11 e 12), rosa (13) e laranja (14 e 15) e 1 de substituição, e detém no seu quadro de pessoal 8 motoristas. A subcontratação do serviço assegura 40% do serviço público de transporte de passageiros: linhas amarela (5, 6, 7 e 8), azul (3 e 4) e vermelha (9 e 10), sendo necessários 4 miniautocarros e 1 de substituição, conforme podem comprovar pelo caderno de encargo.*
- O tarifário dos transportes urbanos da Marinha Grande foi aprovado em reunião de câmara datada de 04 de junho de 2009, na sequência de um estudo de mobilidade e mantém-se em vigor. Quer isto dizer que desde 2009, não foram efetuadas quaisquer atualizações tarifárias, nem sequer as que se referem à atualização respeitante à taxa de variação média do IPC que para 2020 se situaria nos 0,38%. Os valores praticados em 2009, são os mesmos praticados em 2020, por opção da entidade pública participante.*
- A questão da implementação e operacionalização do SIGGESC ainda está em curso devido a problemas técnicos, que estão a ser solucionados em colaboração com os serviços da Autarquia e da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria, conforme emails em anexo.*
- Entendemos que nada poderá impedir a submissão atempada a parecer prévio da AMT, no entanto, não nos foi possível cumprir com este requisito prévio, uma vez que: O concurso público tem publicitação internacional; Os prazos para a tramitação de um procedimento de concurso público com publicitação internacional são, em regra, de 60 dias - 30 dias para apresentação das propostas e as respetivas audiências prévias em cada uma das fases do concurso, Não foi possível responder a todas as questões colocadas pela AMT de modo a obter o respetivo parecer em tempo útil; O serviço de transporte de passageiros é um serviço de interesse geral, estando em causa razões de interesse público; A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, que procede à alteração da lei dos serviços públicos, aprovada pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho, que cria*

*no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais, inclui no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros, pelo que a continuidade da prestação do serviço não pode ser comprometida.*

- *Devido aos fatores supra referidos, o enquadramento contratual em vigor para 2020 é o seguinte: Por deliberação de 30 de agosto de 2019 do Conselho de Administração da Tumg, foi aberto o procedimento pré-contratual do concurso público internacional n.º 02.TUMG.2019, nos termos constantes do anúncio do procedimento n.º 11818/2019, publicado no Diário da República, II série n.º 210, Parte L, de 31/10/2019 e no JOUE, anúncio de informação prévia 2019/S 213-522775, datado de 05/11/2019, conforme avisos em anexo. Neste concurso público com publicitação internacional não foram apresentadas quaisquer propostas. Em 11 de dezembro de 2019 foi lançado um procedimento de consulta prévia, com fundamento na alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º, conjugado com o artigo 27.ºA, ambos do Código dos Contratos Públicos, tendo sido apresentada uma proposta no valor de 249.962,00 €, a qual foi adjudicada”*
25. Face ao exposto supra, cumpre à AMT emitir o competente parecer, em cumprimento da sua missão enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, 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.
26. 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, mas também de avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
27. Além da avaliação do enquadramento legal nacional e europeu e respetiva *compliance* pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais:

investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.

## II – DO PARECER

### Autoridade de Transportes

28. O artigo 3.º do RJSPTP em estrita consonância com o previsto no 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 investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
- *«Serviço público de transporte 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 desenvolve 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;*
- *«Operador de serviço público», é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros;*
- *«Operador interno», é um qualquer operador de serviço público que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.*

29. De acordo com o Regulamento<sup>8</sup>, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.<sup>9</sup>
30. O artigo 6.º do RJSPTP, estabelece que os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica, sendo que as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas são autoridades de transportes competentes para os serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica.
31. Por sua vez, o artigo 10.º refere que 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, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.
32. Esta estratégia de descentralização administrativa para autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões europeias, sobretudo na implementação de redes multimodais e a integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia.<sup>10</sup>

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

<sup>9</sup> Tal como refere o colação o "Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras" do IMT (<http://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), "no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

<sup>10</sup> Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre "mobilidade urbana sustentável", mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o "Plano de ação da mobilidade urbana", de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde "Por uma nova cultura de mobilidade urbana", de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a

33. Por outro lado, refira-se que segundo o artigo 13.º do RJSPTP o planeamento<sup>11</sup> 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;*
  - *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, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*
34. No caso concreto, decorre do contrato interadministrativo enviado à AMT<sup>12</sup> que a Câmara Municipal da Marinha Grande optou por delegar competências relativas ao serviço público, seja qual for o seu título habilitante e incluindo aqueles serviços titulados por autorizações provisórias, de âmbito municipal, na Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIM), não estando abrangidos os serviços prestados por operadores internos.
35. Por outro lado, o Regulamento refere que *“sempre que seja da responsabilidade das autoridades competentes, a organização da rede de transportes públicos pode compreender, para além da prestação efetiva do serviço de transporte, toda uma série de outras atividades e funções que as autoridades competentes devem ter a liberdade de realizar elas próprias ou de confiar, na totalidade ou em parte, a terceiro”* (considerando 14).
36. Refere ainda o Regulamento que *“sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar ela própria, serviços públicos de transporte de passageiros no seu*

---

mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parcerias com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. [http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban\\_en](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en)

<sup>11</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

<sup>12</sup> [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/contrato\\_marinha%20grd.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/contrato_marinha%20grd.pdf)

*território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário” (considerando 19”).*

37. 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, no Código dos Contratos Públicos, e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento *legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.*
38. Contudo, nos termos do consignado no n.º 2 do artigo 5.º<sup>13</sup> e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.
39. Como refere a Comissão Europeia<sup>14</sup>, *“o Regulamento autoriza as autoridades competentes a nível local a prestarem elas próprias serviços públicos rodoviários ou ferroviários de transporte de passageiros ou a adjudicarem por ajuste direto contratos de serviço público a operadores internos. Contudo, se optarem pela segunda alternativa, devem respeitar uma série de regras e condições estritas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 5.º, do regulamento”:*
40. *Em primeiro lugar, deve ter-se presente que, de acordo com o Regulamento, o operador interno é “uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade*

---

<sup>13</sup> “Salvo proibição prevista pelo direito nacional, qualquer autoridade competente a nível local, quer se trate de uma autoridade singular ou de um agrupamento de autoridades fornecedoras de serviços públicos integrados de transporte de passageiros, pode decidir prestar ela própria serviços de transporte público de passageiros ou adjudicar por ajuste direto contratos de serviço público a uma entidade juridicamente distinta sobre a qual a autoridade competente a nível local, ou caso se trate de um agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerça um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”.

<sup>14</sup> 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.

*competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”.*

41. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, *“para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão. De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100 % do capital pela autoridade pública competente, designadamente no caso das parcerias público-privadas, não é um requisito obrigatório para determinar a existência de controlo na aceção do presente número, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios”.*
42. Refere a Comissão Europeia que *“no que respeita ao critério da propriedade, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno. Isto poderia ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 interpreta a noção de operador in-house mais latamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”.*
43. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o *“operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerça integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.*
44. Atento o exposto, afigura-se que a TUMG é, do ponto de vista legal, passível de ser classificada como operador interno da Câmara Municipal da Marinha Grande, sendo controlada a 100% pela autarquia, e sendo da competência desta a nomeação dos órgãos de administração e aprovação de plano e decisões operacionais, táticas e estratégicas<sup>15</sup>, devendo a sua atividade – que pode não ser submetida à concorrência,

---

<sup>15</sup> O artigo 19.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local, estabelece critérios semelhantes no que se refere à determinação da influência dominante sobre determinada entidade empresarial: *“1 - São empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.”*

dada a sua qualidade de operador interno - ser enquadrada em contrato de serviço público celebrado com a respetiva autoridade de transportes competentes.

45. Assim, sem prejuízo das respetivas atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes de âmbito local criar e implementar as condições legais, contratuais e administrativas de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>16</sup>, nos respetivos territórios.
46. Em suma, nada haverá a opor à existência de um operador interno pelo Município, desde que exista um contrato de serviço público. No entanto, caso se verifique alguma alteração de instrumentos legais, regulamentares e administrativos e/ou outros, que altere a influência dominante sobre a empresa, recomenda-se que seja dado conhecimento à AMT. Não estará em causa a livre disponibilidade do Município na sua decisão de organização do sistema de transportes ou das empresas de cujo capital é titular, mas sim a avaliação de eventuais impactos no contrato de serviço público e no enquadramento acabado de recensear e a sua conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial da União Europeia.
47. Estará também em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se poderão ser atribuídas vantagens (económicas, financeiras ou outras) suscetíveis de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, na transmissão de ações e de património imobiliário do Município para outra autoridade de transportes e a assunção, pelo Município de obrigações inerentes a matérias como a dívida financeira das empresas ou outros encargos à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark<sup>17</sup>.
48. De referir, que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia, e, a corroborar este princípio, o artigo 87.º do Tratado da União Europeia estabelece que são incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confirmam uma vantagem económica aos beneficiários, a qual deve ser concedida seletivamente, e a medida de auxílio deve ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

---

<sup>16</sup> Recorde-se o artigo 13.º do RJSPTP.

<sup>17</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).

49. Tal equivale a dizer que estão em causa auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais (ou respetivas entidades competentes e respetivos recursos públicos), independentemente da forma que assumam e que favoreçam certas empresas ou certas produções, através de ato de carácter seletivo e que, independentemente do objetivo que prossegue, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes.
50. Haverá também que sublinhar que os TUMG exploram uma rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros que interage e se sobrepõe com linhas de outros operadores de transporte, pelo que importa garantir que as decisões tomadas nas diversas redes e serviços de transportes de diversos operadores sejam coerentes do ponto de vista do planeamento e do serviço disponibilizado aos cidadãos.
51. Por outro lado, os restantes operadores da CIM encontram-se ainda operar ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do RJSPTP<sup>18</sup>, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização bonificações tarifárias sociais) e até que o procedimento concursal conduzido pela CIM para toda a região seja adjudicado.
52. Ou seja, invariavelmente, e num período de transição de regimes, no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão diferenciadas, por natureza, pelo que, 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 enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos.
53. Da mesma forma, e a fim de mitigar quaisquer efeitos concorrenciais nefastos de linhas dos TUB que se sobreponham, total ou parcialmente, com outras linhas de outros operadores cuja atividade não se encontre ainda contratualizada, é de sublinhar uma efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas específicas destas linhas<sup>19</sup>, pelos mesmos

<sup>18</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 20 de novembro.

<sup>19</sup> O artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais estabelece que *"a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos -programa com as entidades públicas participantes"* e que aquele contratos *"devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais."* Acrescenta que *"o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral"*.

motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.

54. Ainda quanto ao operador interno, foi questionado se é cumprido disposto no artigo 5.º do Regulamento, no que se refere à obrigatoriedade de o operador interno explorar a maior parte dos serviços de transportes, tendo a TUMG respondido que garante por meios próprios 60% do serviço público de transporte de passageiros”
55. De acordo com as Orientações da Comissão Europeia<sup>20</sup> a subcontratação de serviços a outros operadores deverá ser limitada a 1/3, sendo esta limitação aferida pelo valor, esclarecendo que o Regulamento não obsta a que os contratos de serviço público estipulem a subcontratação, pelos operadores titulares, de uma percentagem mínima, em valor, dos serviços de transporte, na condição de serem respeitadas as disposições do regulamento, nomeadamente quanto à proporção máxima de um contrato de serviço público que pode ser subcontratada<sup>21</sup>. Ou seja, face à resposta da TUMG esta questão não se encontra esclarecida.

### **Obrigações de serviço público e respetivas compensações**

56. 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;*
  - *«Obrigação de serviço público», 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*

<sup>20</sup> 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 (2014/C 92/01), publicadas no Jornal Oficial da União Europeia - 29.3.2014 - C 92/1 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

<sup>21</sup> “2.2.9. Artigo 5.º, n.º 2, alínea e). Condições aplicáveis à subcontratação no âmbito de contratos de serviço público adjudicados a operadores internos Os contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto a operadores internos podem ser objeto de subcontratação, mas em condições estritas. Em tal caso, e conforme estabelece o artigo 5.º, n.º 2, alínea e), do regulamento, o operador interno deve prestar ele próprio «parte substancial» dos serviços públicos de transporte de passageiros. Com esta disposição quis o legislador evitar que o conceito de «operador interno» sob controlo da autoridade competente se esvaziasse de sentido, uma vez que, sem ela, o operador interno estaria autorizado a subcontratar a outra entidade a totalidade ou parte importante dos serviços de transporte. A referida disposição visa, assim, prevenir o estabelecimento de falsos operadores internos. A prestação de serviços públicos de transporte de passageiros por operadores internos constitui uma exceção ao princípio estabelecido no artigo 5.º, n.º 3, segundo o qual os contratos de serviço público devem ser adjudicados «com base num concurso». De acordo com o considerando 7, «a introdução de uma concorrência regulada entre operadores permite a prestação de serviços mais atrativos, mais inovadores [e] com custos mais baixos». Sem prejuízo de uma análise casuística, é razoável considerar que a subcontratação de mais de um terço dos serviços de transporte público teria de se justificar por motivos fortes, particularmente à luz dos objetivos subjacentes ao artigo 5.º, n.º 2, alínea e). Normalmente, estes serviços de transporte são quantificados em termos de valor. Em qualquer caso, a subcontratação por operadores internos tem de observar a legislação aplicável em matéria de contratos públicos. Finalmente, o regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obsta a que os contratos de serviço público estipulem a subcontratação, pelos operadores titulares, de uma percentagem mínima, em valor, dos serviços de transporte, na condição de serem respeitadas as disposições do regulamento, nomeadamente quanto à proporção máxima de um contrato de serviço público que pode ser subcontratada.”

*o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*

- *«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;*
- *«Direito exclusivo», um direito que autoriza um operador de serviço público a explorar determinado serviço público de transporte de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviço público.*

57. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>22</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>23</sup>”*.

58. Do mesmo passo, 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, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.*

---

<sup>22</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. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. 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. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, *“as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a protecção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de protecção do ambiente”*.

<sup>23</sup> No mesmo sentido, o artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”*.

59. Referem os n.ºs 3 e 4 da referida disposição legal 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”.*
60. 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”.*
61. Estatui também o 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.”*
62. Na mesma esteira, 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>24</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*

63. 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”.*
64. Outrossim, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- as contas correspondentes a cada umas 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>25</sup>”.*
65. 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”.*
66. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que <sup>26</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à*

---

<sup>24</sup> Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

<sup>25</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>26</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

*compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>27</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.<sup>28</sup> (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*

67. Acrescenta ainda a Comissão 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 o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”<sup>29, 30</sup>.*
68. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, o enquadramento contratual aplicável e sem prejuízo das seguintes considerações prévias.
69. O Município celebrou contratos programa com o seu operador interno, mas também procedeu à contratação de parte destes serviços a outros operadores desde 2016 sem ter dado cumprimento ao pedido de parecer à AMT, nos termos do artigo 34.º do Anexo

<sup>27</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>28</sup> “Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

<sup>29</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>30</sup> O TJUE entende que:

- 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
- 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;
- 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.
- 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.

ao decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, não obstante as inúmeras informações públicas e dirigidas às autoridades de transportes.

70. Mesmo após interações tidas em 2018, por iniciativa do Município, a AMT reforçou o referido enquadramento e, ainda assim, foi efetuada nova contratação em 2019, sem o competente pedido de parecer.
71. Acresce que no âmbito de pedidos de esclarecimento durante o ano de 2019, é efetuado novo pedido de parecer, na sequência do qual são efetuados novos pedidos de esclarecimentos, todos eles prestados com atraso, nunca cumprindo com os prazos dados, ao mesmo tempo que é efetuada nova contratação para 2020.
72. Apesar de a AMT ter expressado que a emissão e parecer prévio é uma condição de validade dos atos administrativos praticados, a TUMG alegou a falta de recursos humanos ou a necessidade de cumprir com o prazo inerente a procedimentos de contratação pública e a necessidade de assegurar a manutenção do serviço público para não apresentar, em tempo, o pedido de parecer prévio.
73. Ora, tal carece de fundamento, tendo em conta que o Município, conhecendo as suas obrigações legais, deve diligenciar por planear os seus procedimentos, de forma a incorporar nos mesmos o tempo necessário à obtenção das pronúncias não apenas da AMT, mas também do Tribunal de Contas.
74. No caso, concreto, os contratos programa foram submetidos ao Tribunal de Contas, mas à AMT apenas foi efetuado um pedido em 2019, e não esperando sequer pela prestação de esclarecimentos, o procedimento de contratação prosseguiu os seus termos.
75. Ainda que estivesse em causa a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público, a situação de urgência<sup>31</sup> foi criada pelo Município/TUMG e não foi baseada em nenhum acontecimento imprevisível e fora do controlo daquelas entidades.
76. É certo que devem ser ponderados os dois interesses públicos em causa: o cumprimento da legalidade e a prestação de um serviço público essencial, mas ambos devem ser articulados e não se anulam mutuamente.
77. Aliás, desde 2015 que são disponibilizados serviços públicos de transporte de passageiros à população, não sendo, por isso, surpresa ou facto imprevisível que, no ano seguinte seja necessário proceder com mais ou menos ajustes ao respetivo enquadramento contratual.

---

<sup>31</sup>Tal como consta de informação pública da AMT (<http://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>) a invocação de motivos urgência imperiosa apenas é possível se não constituir circunstância imputável à entidade pública competente.

78. De referir igualmente, que a lei prevê dois momentos de avaliação externa aos procedimentos da autarquia, previamente pela AMT, e, antes da sua execução, pelo Tribunal de Contas, pelo que um não substitui o outro, consubstanciando-se os dois em diferentes análises sobre distintas perspetivas. Ou seja, o facto de uma entidade validar o procedimento não implica, necessariamente, que a outra entidade proceda da mesma forma e quanto às mesmas matérias.
79. Nesse sentido, a não submissão a pedido de parecer da AMT, ou os atrasos sucessivos na prestação de esclarecimentos, não têm (nem podem ter) a virtualidade de eliminar o efeito útil da pronúncia desta Autoridade.
80. Efetuadas estas considerações, quanto às obrigações de serviço público, de acordo com a Cláusula 7.<sup>a</sup> *“constituem padrões do serviço de interesse geral atribuído à TUMG:*
- a) “Utilização de viaturas de dimensões reduzidas e dotadas de bons níveis de acessibilidade e de conforto;*
  - b) Tempos de espera por paragem, em qualquer das linhas, não superiores a cinco minutos, com exceção de ocorrência de acidentes ou avarias;*
  - c) Períodos de funcionamento das linhas urbanas correspondentes ao nível da procura, abrangendo o horário de trabalho normal e o horário escolar diurno;*
  - d) Adoção de percursos adequados às necessidades de deslocação da população, garantindo a efetividade e permanência das linhas nos horários fixados;*
  - e) Disponibilização permanente de toda a informação relativa a horários e percursos em todos os abrigos de passageiros e na página eletrónica da empresa;*
  - f) Adoção de políticas de contenção de custos, em todas as componentes afetas ao presente contrato, de forma a aproximar as receitas operacionais aos custos preferencialmente por via da redução da despesa e não da elevação dos preços a suportar pelos utentes;*
  - g) Bons níveis de acessibilidade, proporcionados por reduzidas distâncias entre as diferentes paragens de todas as linhas, que não excedam, em média, trezentos metros lineares, variando de acordo com a densidade de ocupação e proximidade aos principais polos de geração e atração de deslocações;*
  - h) Adoção de um sistema de gestão de reclamações que garanta resposta no prazo máximo de dez dias úteis”*
81. De acordo com Cláusula 8.<sup>a</sup> *“os objetivos a prosseguir pela TUMG são os seguintes:*

- a) *Objetivo um: Garantir a redução dos tempos médios de espera dos passageiros, por paragem, em todas as linhas, com exceção de ocorrência de acidentes, avarias ou casos de força maior (peso: 30%). Indicador: Apresentação de relatório mensal detalhado, até ao vigésimo dia seguinte ao termo do mês de referência, no qual se demonstre o cumprimento do tempo de espera máximo fixado, de forma aleatória em dez horários nas diferentes linhas, extraído da aplicação informática de suporte à gestão do serviço que forneça as informações necessárias para a verificação do cumprimento do indicador, que deve ser acompanhado por fichas comprovativas de verificação aleatória no local de dez horários nas diferentes linhas. Critérios de superação: supera se os tempos médios de espera forem inferiores a cinco minutos; cumpre se os tempos médios de espera forem entre cinco e dez minutos e não cumpre se os tempos médios de espera forem superiores a dez minutos;*
- b) *Objetivo dois: Garantir o cumprimento de todos os horários de todas as linhas (peso: 30%). Indicador: Apresentação de relatório mensal detalhado, até ao vigésimo dia seguinte ao termo do mês de referência, no qual se demonstre o cumprimento de todos os horários estabelecidos para todas as linhas urbanas, de forma aleatória em dez horários efetuados por cada linha, extraído da aplicação informática de suporte à gestão do serviço que forneça as informações necessárias para a verificação do cumprimento do indicador, que deve ser acompanhado por fichas comprovativas de uma verificação no local aleatória mensal por linha, abrangendo dez horários efetuados. Critérios de superação: supera quando ocorram entre zero e cinco incumprimentos dos horários selecionados; cumpre quando ocorram entre seis e dez incumprimentos dos horários selecionados; não cumpre quando ocorram mais de dez incumprimentos dos horários selecionados;*
- c) *Objetivo três: Garantir a disponibilização permanente de toda a informação relativa a horários e percursos em todos os abrigos de passageiros e na página eletrónica da empresa (peso: 20%). Indicador: Apresentação de relatório mensal detalhado, até ao vigésimo dia seguinte ao termo do mês de referência, no qual se demonstre a disponibilização permanente da informação relativa a horários e percursos nos abrigos de passageiros, mediante documentação fotográfica e impressão extraída da página eletrónica da empresa. Critérios de superação: supera quando ocorra entre zero e dois incumprimentos; cumpre quando ocorra entre três e seis incumprimentos; não cumpre quando ocorram mais de seis incumprimentos;*

- d) *Objetivo quatro: Assegurar distâncias reduzidas entre as diferentes paragens de todas as linhas, que não excedam, em média, trezentos metros lineares, variando de acordo com a densidade de ocupação e proximidade aos principais polos de geração e atração de deslocações (peso: 10%). Indicador: Elaboração de relatório mensal, até ao vigésimo dia seguinte ao termo do mês de referência, no qual se demonstre a manutenção das atuais distâncias entre paragens em todos os horários e linhas urbanas. Critérios de superação: supera quando a distância média se situe nos trezentos metros lineares; cumpre quando a distância média se situe entre trezentos e trezentos e cinquenta metros lineares; não cumpre quando a distância média se situe acima dos trezentos e cinquenta metros lineares*
- e) *Objetivo cinco: Garantir a adoção de um sistema de gestão de reclamações que garanta resposta no prazo máximo de dez dias úteis (peso: 10%). Indicador: Elaboração de relatório mensal, até ao vigésimo dia seguinte ao termo do mês de referência, do qual conste a identificação do reclamante, a data da reclamação e data da resposta. Critérios de superação: supera se a resposta for transmitida até cinco dias úteis, inclusive; cumpre se a resposta for transmitida entre seis e dez dias úteis; não cumpre se a resposta for transmitida em prazo superior a dez dias úteis.”*

82. Pelo cumprimento destas obrigações, o contrato programa prevê a atribuição “Á TUMG de um subsídio à exploração no montante de [confidencial]” tendo em conta que as receitas anuais são inferiores aos custos anuais, resultando o cálculo de gastos e rendimentos do sistema de contabilidade analítica.
83. Em anexo, consta a desagregação de gastos e rendimentos associados á disponibilização dos serviços de transportes urbanos, estando os mesmos desagregados por cada uma das linhas e identificando os valores referentes á subcontratação. Contudo, não é apresentada uma conta de exploração – devidamente desagregada - para toda a rede e duas contas de exploração para a rede explorada pela TUMG e pelo operador privado, tal como decorre do Anexo ao Regulamento, nem são identificadas outras atividades como sejam o estacionamento.
84. Para verificar o cumprimento dos princípios do Acórdão de Altmark quer na perspetiva linha a linha, quer na perspetiva da atividade global, importa aferir da eventualidade de existência de “subsídio” da atividade de transporte público de passageiros em autocarro pelas restantes atividades desenvolvidas pela TUMG e garantir a transparência dos fluxos de financiamento entre as várias atividades.

85. De sublinhar, desde já, a definição de obrigações de serviço público e a previsão de indicadores, mas de referir que nem todas as obrigações contratuais estão previstas ou têm indicadores associados (como a transmissão de informação do operador ao Município), bem como não se encontram previstas quaisquer penalidades em caso de incumprimento<sup>32</sup>.
86. Contudo, o enquadramento contratual deste serviço de transportes não se completa com o contrato-programa, pois é efetuada a subcontratação de outro operador, segundo os TUMG, abrangendo 60% dos serviços, por recurso a procedimentos de contratação pública, nos termos do Código dos Contratos Públicos, sendo este sujeito a regras mais específicas e estritas.
87. Prevê o Caderno de Encargos que *“sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no Caderno de Encargos ou nas cláusulas contratuais, da celebração do contrato decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais:*
- a) *Obrigação de prestar o serviço de transporte de passageiros em veículos automóveis pesados de passageiros, de acordo com os circuitos urbanos definidos no Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas;*
  - b) *Obrigação de prestar o serviço de cobrança e emissão de bilhetes, de acordo com o Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas;*
  - c) *Obrigação de observância do disposto no artigo 24.º, do Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas; [obrigações sobre meios rolantes];*
  - d) *Obrigação de observância do disposto no artigo 25.º, do Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas; [equipamentos especiais e outros]*
  - e) *Obrigação de observância do disposto no artigo 26.º, do Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas; [horários]*
  - f) *Obrigação de observância do disposto no artigo 28.º, do Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas; [equipamentos]*
  - g) *Obrigação de observância do disposto no artigo 29.º, do Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas; [receitas]*

---

<sup>32</sup> Na verdade, a utilização da figura da resolução, de forma generalizada (sanção bastante gravosa que implicaria o lançamento de novo procedimento e escolha de novo operador, com todos os inconvenientes daí advenientes), poderá significar que nenhuma penalidade é aplicada, não existindo assim qualquer incentivo ao operador para prestar um serviço de interesse económico geral de qualidade, e ao qual está associado (e justificado) o dispêndio de dinheiros públicos.

- h) *Obrigação de observância do disposto no artigo 31.º, do Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas, [outras condições, incluindo prestação de informação];*
  - i) *Obrigação de controlo do acesso aos veículos exclusivamente por portadores de título de transporte válido”.*
88. Segundo o Caderno de Encargos *“Pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, a TUMG – Transportes Urbanos da Marinha Grande, pode exigir do prestador de serviç os o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos:*
- a) *Pelo incumprimento da obrigação constante da alínea a) ou da alínea b), do n.º 1, do artigo 4.º, até 0,20 % do preç o contratual por cada ocorr ncia;*
  - b) *Pelo incumprimento da obrigação constante da alínea c) ou da alínea d), do n.º 1, do artigo 4.º, até 0,15 % do preç o contratual por cada ocorr ncia;*
  - c) *Pelo incumprimento da obrigação constante da alínea e) ou da alínea f), do n.º 1, do artigo 4.º, até 0,15 % do preç o contratual por cada ocorrência;*
  - d) *d. Pelo incumprimento da obrigação constante da alínea g) ou da alínea h) ou da alínea i), do n.º 1, do artigo 4.º, até 0,25<sup>33</sup> % do preç o contratual por cada ocorrência.”*
89. De sublinhar que nem todas as obrigações contratuais com o prestador de serviç os, são objetivas ou mensuráveis ou têm associada a aplicação de alguma penalidade, o mesmo se aplicando ao contrato-programa.
90. Ora, ainda que os TUMG tenham efetuado o cálculo de todos os gastos e rendimentos associados à prestação dos serviç os de transportes urbanos, na sua globalidade, tendo em conta a operação pública e privada, resulta claro, pelo exposto, que o enquadramento contratual é desigual, disperso e incoerente.
91. Ainda que seja legítimo que o Município possa atribuir a entidade empresarial municipal a responsabilidade pela gestão de um sistema de transportes públicos, autorizando-a a efetuá-lo, parcialmente, por intermédio de um outro operador de transportes, mediante procedimentos de contratação, tal deverá resultar do contrato programa, sendo este como as bases contratuais que devem reger todo o sistema.
92. Isto porque a TUMMG deve ser titular de todos os direitos, obrigações e responsabilidades decorrentes do disposto no contrato, sendo que o mesmo apenas

---

<sup>33</sup>[confidencial]

tem execução, em toda a sua plenitude, com o disposto nos restantes instrumentos contratuais, incluindo a subcontratação.

93. Por essa razão, todas as obrigações contratuais (exploração, reporte e outras), bem como os indicadores respetivos, e as penalidades por incumprimento devem ser coerentes, pois apenas dessa forma é possível efetuar uma avaliação de todo o sistema com base em dados comparáveis<sup>34</sup>, de uma forma objetiva e transparente.
94. Na verdade, seria possível que o contrato programa detivesse obrigações mais genéricas, que depois fossem especificadas em instrumento contratual subsequente com outro operador, mas não se afigura aceitável que existam obrigações contratuais que estejam previstas num instrumento e não em outro, ou que algumas obrigações sejam medidas e sancionadas em um e não em outro, ou que outras obrigações não sejam mensuráveis em nenhum deles ou o seu incumprimento não seja sancionado em qualquer situação.
95. Em rigor, a prossecução pelo operador subcontratado de parte das Obrigações de Serviço Público do sistema, obriga, indiretamente, a TUMG ao seu cumprimento, pois ambas, cada uma no seu papel, contribuem assim para que o mesmo serviço público seja prestado aos passageiros. Por outro lado, considera-se que a certeza e a transparência da gestão contratual saem reforçadas com critérios mais objetivos de balização da atuação de ambos os operadores na prestação do mesmo serviço – transportes urbanos da Marinha Grande.
96. Nesse sentido, considera-se essencial que o Contrato-Programa estipule todas as obrigações contratuais inerentes à prestação dos transportes urbanos da cidade<sup>35</sup>, que para cada uma das obrigações sejam estipulados critérios objetivos de aferição, bem como que todas as obrigações tenham por correspondência a aplicação de determinada sanção, esclarecendo-se igualmente que obrigações de serviço público são prosseguidas pelo operador público e pelo operador privado. Em consequência, o

---

<sup>34</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>35</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.º2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

contrato a celebrar com o operador privado deverá ter total correspondência com o contrato-programa, seja nas obrigações seja nos indicadores contratuais, operacionais, económicos e financeiros.

97. A TUMMG referiu que as penalidades contratuais aplicáveis aos operadores subcontratados estão devidamente elencadas nos respetivos contratos e que as transferências financeiras por parte da entidade pública participante à TUMMG, só são efetivadas, caso a empresa cumpra com os indicadores do contrato programa, estando dependente da observância de todas as obrigações legais e contratuais. No entanto, não foi apresentado qualquer relatório de execução contratual demonstrando que foram cumpridas todas as obrigações e em que medida.
98. Por outro lado, considera-se que existem obrigações contratuais que são essenciais para assegurar o cumprimento da legalidade, bem como da proteção de direitos e interesses dos passageiros e da correta prestação de um serviço de interesse económico geral, que também é essencial.
99. Contudo, não obstante o enquadramento contratual dever garantir que o incumprimento de qualquer obrigação é sancionado, é recomendável que, em função da substância e do seu carácter estratégico ou operacional, todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes.
100. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público.
101. Naturalmente, todas estas obrigações não assumem a mesma relevância, pelo que a previsão da gravidade e respetiva graduação, bem como a previsão de todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves seria relevante, ainda que se refiram expressamente aquelas que poderão levar à aplicação da sanção mais grave – a resolução.
102. Se por um lado um valor de multas contratuais que seja fixado num limite elevado – tendo em conta também o benefício económico retirado do incumprimento - possa ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos

para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção ou de sanções de valor reduzido e não dissuasor, não existindo assim qualquer incentivo ao operador para prestar um serviço de interesse económico geral, de qualidade, e ao qual está associado (e justificado) o dispêndio de dinheiros públicos.

103. Aliás, no caso concreto afigura-se não existir uma total certeza na efetividade dos mecanismos de aplicação de sanções pecuniárias<sup>36</sup>, resultando a dúvida sobre se efetivamente existiram incumprimentos ou se não existiu monitorização para apurar os mesmos ou se estamos perante um bom desempenho dos operadores<sup>37</sup> levou à desnecessidade de aplicação de sanções (mesmo considerando apuramentos anuais e regras latas ou com o relevante grau de discricionariedade quanto às diversas obrigações contratuais), isto porque apesar de solicitado, não foi apresentada qualquer evidência ou relatório sobre a efetiva execução contratual por parte do operador público e dos operadores privados.
104. Também não existe referência, nos termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, para efeitos de fiscalização e acompanhamento da execução do contrato, se o concedente nomeia o gestor do contrato que o representa nos termos previstos no contrato e no seu despacho de nomeação. É recomendável que seja expresso que o gestor deve ter como competências, entre outras indicadas no seu despacho de nomeação e/ou Contrato, (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a empresa e o concedente; (iii) elaborar relatórios<sup>38</sup> a remeter ao Município ou outras entidades competentes, com a periodicidade prevista instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, sobre o desempenho das empresas; (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.
105. Da mesma forma, não foram apresentadas evidências quanto ao cumprimento das obrigações legais perante os passageiros. Considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime

---

<sup>36</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>37</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

<sup>38</sup> Incluindo o reporte de indicadores já mencionados pela AMT e elaboração de relatórios internos e públicos.

previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

106. Para o efeito, é essencial<sup>39</sup>, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.<sup>40</sup>, sendo também da maior relevância garantir a detenção de livro de reclamações físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir) e de forma que não se confunda com os meios de reclamação próprios<sup>41</sup>.
107. Acresce que se comprovou o não cumprimento do artigo 7.º do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, no que se refere a publicitação de relatório de execução contratual, considerando-se que o mesmo deveria ser expresso contratualmente, de forma a que os TUMG auxiliem o município nesse procedimento.<sup>42</sup>
108. O mesmo se dirá quanto ao cumprimento das obrigações do Regulamento n.º 430/2019 publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, da responsabilidade do Município, mas para a qual é necessário comprometer os operadores (público e privado) na prestação da mesma informação, tendo em conta os mesmos indicadores.
109. Aliás, recorde-se que a AMT emitiu orientações quanto a indicadores operacionais, não só porque facilita a supervisão do mercado por esta Autoridade, permitindo aferir, objetivamente e com certeza, do cumprimento de obrigações legais, mas também porque auxilia as autoridades na prossecução de uma melhor função de gestão contratual, permitindo-lhe também monitorizar um melhor serviço à população e maximizar o dispêndio de dinheiros públicos<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

<sup>40</sup> Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

<sup>41</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

<sup>42</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>43</sup> Informação às Autoridades de Transportes - Indicadores de monitorização e supervisão - Lei n.º 52/2015, de 9 de junho - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

110. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações, incluindo a consideração de indicadores, deve ser balanceada e justificada em função dos circunstancialismos concretos e da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público.
111. De qualquer modo, recorde-se que nos termos das 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 anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT 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 a aplicação de sanções contratuais<sup>44</sup>.
112. Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.<sup>45</sup>
113. Ademais, resulta também comprovado o incumprimento, pelos serviços a contratar, do consignado no artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, sendo que a justificação da existência de “problemas técnicos” não colhe, tendo em conta o facto de esta obrigação legal existir desde 2015, mais concretamente desde a publicação do RJSPTP. Tal deve consistir também numa obrigação contratual dos operadores, pois cabe-lhes inserir a informação no SIGGESC, para validação da autoridade de transportes.
114. Independentemente do acionamento, pela AMT, dos mecanismos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, a TUMG deve diligenciar, a todo o tempo, pelo cumprimento das obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP.
115. Além da incompletude e incoerências dos instrumentos contratuais, haverá que tecer considerações sobre o modelo anual de contratação. Na verdade, quando se questionou o racional da celebração de contratos anuais, ainda que precedidos de concurso e não por um período mais alargado, tendo em conta a não existência de diferenças operacionais ou outras nos modelos contratuais ou o facto de as necessidades dos anos seguintes serem antecipáveis, os esclarecimentos são contraditórios, uma vez que, se

---

<sup>44</sup> Por outro lado, o artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.

<sup>45</sup> No que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, na medida em que se os dados relativos à gestão contratual foram sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT estarão sujeitos a tais imperativos.

por um lado, se refere a necessidade de atualizar os percursos existentes, criação de novas linhas e a atualização dos meios operacionais necessários para a prestação do serviço, por outro, refere-se, pelos documentos contratuais, que o modelo contratual não sofreu alterações substanciais.

116. Também se refere que o modelo de exploração ainda está a ser testado e que é necessário aferir e avaliar a prestação do serviço, aprovar os dados da contabilidade analítica para efeitos de cálculo do valor do subsídio à exploração, o que tem sido concretizado em ciclos anuais.
117. Ora sempre se dirá que é possível desenhar e aplicar modelos contratuais estáveis, com mecanismos de adaptação a uma realidade dinâmica da exploração, mesmo que se alterarem percursos ou horários, subsidiando a mais ou a menos com base em dados reais da exploração apurados anualmente.
118. Aliás, referem as orientações da Comissão Europeia que alterações contratuais que não se afigurem substanciais não implicam, necessariamente, a imperatividade de lançamento de novo procedimento pré-contratual<sup>46</sup>.
119. A TUMG apresentou o cálculo efetuado, anualmente, de todos os gastos e rendimentos associados à prestação dos serviços de transportes urbanos, na sua globalidade, tendo em conta a operação pública e privada, na sequência das questões colocadas sobre de que forma as compensações/remunerações pagas ao futuro concessionário cumprem os requisitos do anexo ao Regulamento.
120. Mas se por um lado, a TUMG remeteu para os dados da contabilidade analítica para justificar a compensação paga àquela empresa, no que se refere ao operador privado, é referido que o critério utilizado na determinação do preço base *“assenta nas regras de mercado, resultado de processos de contratação anteriores, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 47.º do Código dos Contratos Públicos. Em conformidade com o previsto no n.º 3 da mesma disposição legal, o preço base é*

---

<sup>46</sup> “2.3.6. Alteração de contratos de serviço público Quando é necessário alterar um contrato de serviço público em execução, por exemplo porque a extensão de uma linha de metro implica a adaptação do volume do serviço do transporte e do montante da compensação correspondente, coloca-se a questão seguinte: a autoridade competente deve lançar novo concurso ou pode o contrato ser alterado sem concurso? O Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos proponentes, sendo suficiente a mera alteração do contrato. Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem, conseqüentemente, susceptíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato.”

*determinado tendo em conta os custos médios unitários de aquisições de serviços do mesmo tipo adjudicadas em anteriores procedimentos”.*

121. Na verdade, todo o dispêndio de dinheiros públicos associado à disponibilização dos transportes urbanos da cidade deve estar sujeito aos mesmos critérios de cálculo de forma comprovada, independentemente depois da parte referente ao operador privado poder ser sujeita à concorrência.
122. Referem as orientações da Comissão que *“a compensação associada a um contrato de serviço público adjudicado por ajuste direto ou a uma regra geral deve obedecer às disposições do regulamento (CE) n.º 1370/2007, incluindo as do anexo, a fim de garantir que não haverá sobrecompensação. O anexo do regulamento prevê uma avaliação ex post para garantir que os pagamentos compensatórios anuais não excedem os custos líquidos reais da prestação do serviço público em todo o período de vigência do contrato. A Comissão considera serem necessárias, por princípio, verificações regulares durante a vigência do contrato para se detetarem atempadamente situações de sobrecompensação e evitar que se perpetuem. Será este especialmente o caso dos contratos de longa duração. A compensação deve limitar-se ao efeito financeiro líquido da execução da obrigação de serviço público e corresponder aos custos incorridos, deduzidas as receitas geradas pelas atividades de serviço público e as receitas potenciais geradas na rede explorada, acrescidos de um lucro razoável”.*
123. No caso concreto são apresentados gastos e rendimentos, mas nada é referido quanto a mecanismos destinados a evitar sobrecompensação ou sobre o “lucro razoável<sup>47</sup>”.

---

<sup>47</sup> “2.4.3. Artigo 4.º, n.º 1, e anexo. Noção de «lucro razoável» De acordo com o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), os custos a ter em conta no âmbito de um contrato de serviço público podem incluir «uma remuneração adequada dos capitais próprios». O anexo especifica que a compensação pela obrigação de serviço público não pode exceder o efeito financeiro líquido, definido como os custos incorridos, deduzidas as receitas geradas pelas atividades de serviço público e as receitas potenciais geradas na rede explorada, acrescidos de um «lucro razoável». De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» 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 do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A 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 ( 1 ) (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007 ( 2 ). A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer» ( 3 ). Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. O lucro razoável deve, portanto, ser compatível com as condições normais de mercado e não exceder o necessário para refletir o nível de risco do serviço prestado. Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa ( 4 ). A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rentabilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rentabilidade do capital próprio ou a rentabilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites”.

124. Acresce que também se revela importante a apresentação de um histórico dos anos anteriores da prestação de serviços, a procura e oferta, de forma a estimar valores futuros, não só para validação de pressupostos operacionais e remunerações, mas também para efeitos de garantia de uma efetiva concorrência, na parte dos serviços que são sujeitos a procedimento de contratação pública.
125. Por essa razão foi colocada a questão sobre a razão da não disponibilização, em concurso, de dados históricos da prestação de serviços, de procura, custos e receitas/proveitos, por se considerar que a informação prestada ou disponibilizada em concurso permite a elaboração de propostas por outros operadores que não os que habitualmente são contratados.
126. Como referem as orientações da Comissão Europeia *“para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros.”*
127. Como os TUMG reconheceram, não foram apresentadas propostas no último procedimento o que levou a que se procedesse a um ajuste direto, e desconhecem se os sucessivos operadores vencedores pertencem ao mesmo grupo empresarial. Tal poderá influenciar o preço base submetido á concorrência, sendo que a TUMG reconhece que este preço é calculado com base no mercado. Tal poderá levar á conclusão que o dispêndio global com os transportes urbanos não é efetuado, na totalidade, e segundo as regras do regulamento, para depois submeter parte à concorrência, mas sim o contrário.
128. Por outro lado, a ausência de maior especificação do contrato programa ou a falta de especificação de dados históricos da prestação de serviços ou de todas as especificações técnicas associadas à operação por privados, poderá limitar a concorrência, levando a que não existam concorrentes. Do mesmo modo, a contratação anual dos serviços poderá também diminuir a atratividade do procedimento, uma vez que com uma duração curta apenas os operadores instalados na região poderão alocar meios a esta prestação de serviços.
129. Acresce que a não introdução de período de transição entre o atual e o futuro contrato, designadamente em caso de entrada de novo operador, tendo em conta a necessidade de investimento em equipamentos também poderá limitar a concorrência, já que sem

período de transição apenas o operador incumbente ou outros que estejam instalados na região poderão estar em condições de apresentar propostas.

130. De referir também que não foi esclarecido a que operador foi adjudicado, por ajuste direto, no contexto da deserção do concurso, designadamente se a algum daqueles que anteriormente já prestou o mesmo serviço.
131. É certo que o Tribunal de Contas validou os contratos-programa anteriores (não se tendo pronunciado sobre os termos contratuais da subcontratação) mas a AMT desconhece que esclarecimentos poderão ter sido prestados no sentido de esclarecer as questões que supra se colocam, no âmbito deste enquadramento contratual. Acresce que, como já referido, a análise daquela entidade não é efetuada, exatamente às mesmas matérias, ou com o mesmo foco, que estão sob escrutínio da AMT, pelo que as decisões de ambas as entidades não são, necessariamente, coincidentes, não se anulando ou contradizendo se produzirem resultados diversos.
132. Certo é que da leitura do Contrato Programa, das peças procedimentais da operação privada e da documentação avulsa enviada (inexistindo um documento global de fundamentação tal como recomendado pela AMT), subsistem dúvidas sobre a total aderência legal de toda esta operação<sup>48</sup>.
133. De referir que também nada foi esclarecido quanto à eventualidade de notificação à Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, sendo recomendável que, seja no que se refere a controlo de concentrações ou indícios de conluio, aquela entidade deve estar a par de potenciais infrações.
134. Finalmente, de sublinhar que o n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento n.º 430/2019 publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, prescreve a necessidade de justificação quanto às tarifas fixadas, designadamente tendo em conta o Capítulo II daquele regulamento, o que não foi apresentado. De qualquer forma, o Município deverá apresentar o relatório de desempenho e a respetiva justificação, com dados atuais, uma vez que a existência de um estudo de 2009 – que é referido existir, mas não foi enviado – carecerá de atualização.
135. No que se refere a regras de atualização tarifária, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, estabelece as regras gerais que se aplicam por defeito caso não existam outras previstas em instrumento regulamentar ou contratual. Sendo possível que a autoridade de transportes fixe regras próprias e decida, por exemplo, não proceder a qualquer atualização, por uma questão de certeza jurídica, tal deverá ser expresso.

---

<sup>48</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf)

## Avaliação

136. Face ao exposto e considerando que os requisitos previstos no Acórdão Altmark, no Regulamento, no RJSPTP e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, de acordo com os dados disponibilizados, não resulta totalmente clara a conformidade do enquadramento contratual dos transportes urbanos da Marinha Grande com o Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto:

- Apesar de impostas obrigações de serviço público, as que constam do contrato programa não coincidem com a prestação de serviços subcontratada, e nem todas são efetuadas de forma expressa e detalhada, por referência aos mesmos elementos específicos, objetivos e quantificáveis, nem a todas são associadas as mesmas penalidades ou indicadores;
- São atribuídas compensações<sup>49</sup>, tendo em conta custos e receitas, mas não se identificam as incidências negativas e positivas, nem impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas, ou referidos mecanismos para evitar sobrecompensação ou se foi tido em conta um lucro razoável, sendo que a contabilidade não desagrega gastos e rendimentos entre operação pública e privada, nem separa ou identifica outras atividades como o estacionamento.

137. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo as empresas e o Estado aplicarem as compensações em causa corretamente e esse facto é de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>50</sup>.

## III – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

138. Em face do antedito, considera-se ser de determinar, nos termos do consignado nas 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,

<sup>49</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>50</sup> Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes. Para todos, deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico da concessão, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão das empresa, que devem complementar o contrato de serviço público e com ele ser coerentes.

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 que adiante se elenca.

139. Assim, deverá ser iniciada a elaboração e apresentação de novo contrato-programa com maior especificação dos seus termos<sup>51</sup>, aliás, como já se verifica em outros operadores internos ou em procedimentos concursais de Comunidades Intermunicipais, tendo em conta as considerações efetuadas no presente parecer e podendo atender-se às orientações/sugestões da AMT e do Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes<sup>52</sup> quanto elaboração de condições contratuais<sup>53</sup>.
140. Deverá procurar-se a coerência global do modelo contratual dos transportes urbanos, compatibilizando os termos contratuais aplicáveis ao operador público e privado, incluindo respetivos indicadores, bem como mecanismos de avaliação e cumprimento e sancionamento<sup>54</sup>.
141. Deverá também atender-se, entre outros aspetos:
- Em cada ano contratual, deve ser apresentado um relatório de execução contratual, quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro (incluindo a revisão/atualização/avaliação do modelo financeiro para os anos do contrato, com base em dados reais<sup>55</sup>), de forma a aferir da exequibilidade de indicadores contratuais, bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras. Do mesmo passo, deverá existir uma conta de exploração dos Transportes Urbanos, em particular dos seus proveitos e custos operacionais, separando a exploração

---

<sup>51</sup> Mais se refere que apesar da TUMG invocar o artigo 5.º - A do Código dos Contratos Públicos, para estabelecer que a parte II do código não é aplicável aos contratos celebrados entre a Autarquia e a empresa Municipal, refere a Comissão Europeia que "no que respeita ao critério da propriedade, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno. Isto poderia ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 interpreta a noção de operador in-house mais latamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia", pelo que os princípios de uma execução contratual objetiva, transparente e sindicável aplicam-se a operadores internos.

<sup>52</sup> Ver 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>

<sup>53</sup> Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

<sup>54</sup> Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes com jurisdição no seu território, é também gestora/detentora de um operador que opera, ainda que residualmente, em mercado concorrencial.

<sup>55</sup> Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público, ao longo do período do contrato; (ii) Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos.kilometro mas também do indicador lugares quilometro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacto do PART; (iv) Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, a operar em cada uma das ligações, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial; (v) Recursos humanos: pessoal de exploração afeto; (vi) A conta de exploração para cada uma das ligações, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/V.Km) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço público.

pública e privada, bem como de outras atividades, prestadas pelos TUMG, como sejam o estacionamento;

- Inclusão no contrato ou em despacho de nomeação do Gestor do Contrato, das respetivas competências nos termos do CCP e também a elaboração de relatórios e reportes de informação com as autoridades de transportes, mas também com entidades como a AMT ou a IGF;
- Que os indicadores contratuais sejam complementados (e depois ajustados) com os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais<sup>56</sup>, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão (que devem ser coerentes com os restantes instrumentos contratuais);
- Inclusão da obrigação de transmitir, ou colaborar na transmissão, dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019<sup>57</sup>, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance*<sup>58</sup>;
- Inclusão na obrigação de elaboração (ou colaboração na elaboração) de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>59</sup>;
- Inclusão da obrigação de inserção no sistema de informação nacional da informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP<sup>60</sup>;
- Inclusão da obrigação de cumprimento das regras constantes no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro<sup>61</sup> e no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento

---

<sup>56</sup> Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-se a necessária sindicabilidade.

<sup>57</sup> 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)

<sup>58</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/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>59</sup> Que sirva de base relatório de execução contratual, quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro (incluindo a revisão/atualização do modelo financeiro para os anos do contrato), de forma a aferir a exequibilidade de indicadores contratuais bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras.

<sup>60</sup> Uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público de passageiros em operação. Ver 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)

<sup>61</sup> Não se considera cumprido com a mera remessa, em site, para o diploma, pois também: (i) divulgação do mapa e horários das Linhas e tarifário em vigor; (ii) divulgação, de forma adequada e atempada, de qualquer alteração à oferta que se encontre em

Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e tendo em conta anteriores recomendações desta Autoridade<sup>62</sup>, bem como referência expressa à disponibilização e livro de reclamações físico e eletrónico<sup>63</sup>.

- Referência expressa à aplicação da Portaria n.º 298/2018 de 19 de novembro, sem prejuízo de, anualmente, poder ser fixada taxa diferenciada;
- Referência expressa à detenção de contabilidade organizada, analítica, nos termos do regulamento (CE) 1370/2007<sup>64</sup>;
- Previsão das relações entre as várias áreas de negócio com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento (sendo que as demonstrações financeiras vertidas no Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas devem não só apresentar os resultados económicos agregados da TUMG, mas também os proveitos gerados e os custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público, sendo tal informação relevante para efeitos de elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento;
- Previsão expressa da supervisão e fiscalização dos transportes urbanos por outras entidades públicas competentes, como sejam a AMT e a IGF.

142. Paralelamente à apresentação de novo contrato-programa, que acolha as presentes determinações e recomendações, deverá ser apresentado:

- Um relatório de desempenho operacional, económico e financeiro, tal como referido supra, incluindo também dados de procura, oferta, e outros, identificando receitas tarifária por título, identificando e remetendo cópia das medidas administrativas de aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária<sup>65</sup> nos transportes públicos;
- O mesmo relatório, abrangendo os últimos anos contratuais, deverá fundamentar, de acordo com o Anexo do Regulamento, o valor das

---

vigor, designadamente através da afixação de avisos na rede de vendas, paragens, no sítio a internet ou aplicação (iii) disponibilizar canal de comunicação para assistência aos passageiros, bem como de reclamações, sem prejuízo de disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico; (vi) publicitar a informação relativa ao contrato de transporte e direitos dos passageiros, bem como contactos dos meios de apoio e reclamações; entre outros e tendo em conta o Anexo ao RJSPPT.

<sup>62</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>63</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

<sup>64</sup> Tal implementação revela-se assim da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais.

<sup>65</sup> Que deve ser notificado à AMT e ainda não o foi, nos termos da Portaria n.º 298/2018, tal como informado a todas as autoridades de transportes.

compensações em causa, designadamente a inexistência de sobrecompensações ou o lucro razoável atribuído;

- Deverá conter, não só o esclarecimento de todas as questões identificadas ao longo do parecer, como, não se encontrando esclarecidas, uma avaliação do desempenho do operador público e do operador privado, designadamente, aferindo do (in)cumprimento dos respetivos indicadores e obrigações contratuais.

143. Por outro lado, os futuros procedimentos de contratação, além das preocupações manifestadas, devem salvaguardar, entre outros:

- Adequada fundamentação prévia, nos termos já referidos;
- Introdução de período de transição entre o atual e o futuro contrato, designadamente em caso de entrada de novo operador, bem como entre o contrato atual e contratação subsequente;
- Disponibilização de informação mínima quanto a procura, território, custos e equipamentos, para que os incumbentes não beneficiem de vantagem concorrencial excessiva;
- Disponibilização das especificações técnicas das aplicações, equipamentos em utilização ou a disponibilizar, de forma a que qualquer concorrente possa apresentar uma proposta).

#### **IV – DAS CONCLUSÕES**

144. Assim, e em ritmo de conclusão, não obstante o Tribunal de Contas ter emitido visto favorável aos contratos-programa celebrados entre a TUMG e o Município, o parecer da AMT não poderá ser positivo, dadas as insuficiências expostas, não resultando totalmente clara a *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 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.

145. Acresce que a documentação apresentada não permite à AMT assegurar, na sua plenitude, diversas das suas atribuições previstas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, como sejam, promover e defender a concorrência, acompanhar e avaliar os níveis de serviço e de funcionamento dos mercados, supervisionar cumprimento de objetivos económico-financeiros, quando tal for definido por instrumentos legais ou

contratuais ou fiscalizar o cumprimento das obrigações pelos operadores dos setores regulados

146. Nestes termos, no prazo de 30 dias úteis após a receção do presente parecer, o Município deverá apresentar uma informação sobre o acolhimento das recomendações, apresentando adequada justificação para as medidas introduzidas ou a introduzir.
147. As determinações e recomendações formuladas aplicam-se a todo o enquadramento contratual aplicável aos transportes urbanos (na vertente pública e privada), sendo que, naturalmente, a ponderação e introdução das ações mencionadas, deve ser balanceada e justificada em função dos circunstancialismos concretos de cada contrato e da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público.
148. Tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público, que é um serviço essencial, considera-se que, condicionalmente, o serviço público deverá continuar a ser prestado, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
149. De sublinhar que o incumprimento das determinações desta Autoridade, é punível com contraordenação, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sem prejuízo da anulabilidade dos atos administrativos praticados, nos termos dos artigos 91.º e 163.º do Código do Procedimento Administrativo.
150. Finalmente, de referir que apenas está em causa garantir que o cumprimento da legalidade se afere de forma totalmente clara e objetiva, não estando em causa as competências e a discricionariedade que assiste a um Município enquanto autoridade de transportes.
151. Atento o enquadramento acabado de recensear, afigura-se-nos que a implementação de contratos claros, objetivos e coerentes, fundamentados de forma também objetiva e clara, podem reforçar a confiança na prossecução das estratégias de política pública e empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, conseqüentemente, o emprego.
152. Também apenas dessa forma se poderá dar resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos;



e a dos contribuintes), porquanto o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, pode ser conferido um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, assegurando o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

Lisboa, 24 de janeiro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho