

**DIREÇÃO DE SUPERVISÃO – DIVISÃO AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
MONITORIZAÇÃO SETORIAL**

PARECER N.º 98/AMT/2021

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal do Ave (CIM), através do Ofício 147/2021, de 28-10-2021, veio submeter à apreciação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças do procedimento de *“Manutenção do serviço público de transporte de passageiros rodoviário regular na Comunidade Intermunicipal do Ave”*, solicitando que sobre as mesmas seja emitido o parecer prévio vinculativo favorável previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio¹.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
4. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
 - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público nos setores regulados, com respeito pelo princípio da igualdade, da

¹ Para os devidos efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço²;

- 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;³
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;⁴
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁵
5. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos.
6. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no RJSTP e no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
7. 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 a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

8. Como fundamentação do pedido, sustenta a CIM o seguinte:

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

³ 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.

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

- *“O serviço público de transporte rodoviário de passageiros na área geográfica da Comunidade Intermunicipal do Ave e de que esta é autoridade de transportes nos termos do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, «RJSPTP») é atualmente explorado, num conjunto de linhas, pelo operador privado «[confidencial]».*
- *Essa exploração ocorre ao abrigo de autorizações provisórias emitidas de acordo com o disposto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que prorrogou as diversas concessões emitidas ainda ao abrigo do Decreto n.º 37.272, de 31 de dezembro de 1948, que aprovou o Regulamento de Transportes em Automóveis (adiante, o RTA).*
- *Nos termos do citado artigo 10.º, essas autorizações provisórias terminarão a sua vigência em 3 de dezembro de 2021.*
- *O RJSPTP adaptou o ordenamento jurídico português sobre o serviço público de transporte de passageiros aos moldes estabelecidos pela nova legislação Europeia, em particular o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que substituiu o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de junho de 1969, tal como alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de junho de 1991. Em particular, veio alterar o conjunto de regras aplicáveis quer aos modelos de gestão, quer à própria prestação de serviço público.*
- *Tendo no horizonte o termo das autorizações provisórias e enquadrado no novo regime jurídico aplicável ao serviço público de transporte de passageiros, a Comunidade Intermunicipal do Ave encetou em 2018 os trabalhos necessários a realizar uma nova contratualização da exploração do serviço público, nos termos prescritos nos artigos 20.º e seguintes do RJSPTP.*
- *Esses trabalhos realizaram uma ponderação da rede de serviço público atualmente explorada pelos atuais operadores, procurando identificar formas de ganho de produtividade e de aumento de cobertura do serviço público.*
- *A Comunidade Intermunicipal do Ave fez a preparação do novo procedimento pré-contratual de concurso público de forma a garantir a boa prossecução do interesse público, assegurando a eficiência e a eficácia do serviço público a prestar por um operador privado, e de forma a não haver quebra de*

continuidade da prestação do serviço público. Deu especial atenção ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que impõe a celebração de contratos de serviço público entre as autoridades de transportes competentes e os operadores de serviço público sempre que haja lugar à atribuição de direitos exclusivos e/ou à atribuição de compensação, designadamente financeira, em razão da prossecução, por estes, de obrigações de serviço público. Foi assim preparado o caderno de encargos para um novo contrato de serviço público, o qual ponderou, designadamente:

- A modalidade de exploração de serviço público em regime de concessão;*
 - As obrigações das partes;*
 - A oferta, percursos, paragens, horários e obrigações de serviço público;*
 - Tarifários e modalidade de partilha de risco;*
 - Remuneração do operador;*
 - Meios afetos e frota;*
 - Parâmetros de qualidade do serviço;*
 - Métodos de avaliação de desempenho e de monitorização do serviço;*
 - Obrigações de reporte e de prestação de informação ao Município;*
 - Regime de incentivos e penalizações.*
- *A Comunidade Intermunicipal do Ave, através da publicação no Jornal Oficial da União Europeia de 28 de dezembro de 2017, manifestou a intenção de abertura de concurso para a Contratação do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros, em conformidade com o estipulado n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros*
 - *O Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Ave, em reunião do executivo de 26 de maio de 2020 – um ano e meio antes do termo das autorizações provisórias –, deu início ao processo do Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Comunidade Intermunicipal do Ave, com a aprovação do envio das condições gerais, constantes das peças do procedimento concursal submetidas, designadamente o Programa de Concurso e o Caderno de Encargos.*

- *No âmbito do regime jurídico para o transporte público, seguiu-se a submissão do procedimento à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), ato que culminou com a emissão de parecer prévio vinculativo positivo desta entidade para o lançamento do Concurso Público.*
- *Subsequentemente, foi aberto do procedimento concursal estabelecendo um prazo de 70 dias para a apresentação de propostas.*
- *Sucedo que a pandemia da doença Covid-19 veio perturbar o regular andamento do procedimento. Através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, foi decretado o estado de emergência durante 15 dias, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública ocasionada pela doença COVID-19, classificada como pandemia internacional pela Organização Mundial de Saúde, tendo o mesmo sido depois renovado pelo Presidente da República em várias ocasiões.*
- *Atendendo à perturbação que o estado de emergência e o confinamento geral então decretado provocaram no normal funcionamento das empresas, em fase de esclarecimentos, o prazo de apresentação de propostas foi prorrogado por 30 dias a pedido de um concorrente.*
- *A fase de apresentação das propostas demorou, por esse motivo, consideravelmente mais tempo do que era esperado.*
- *Analizada a única proposta apresentada no Concurso Público, o júri propôs a sua adjudicação ao concorrente Agrupamento “constituído por [confidencial].”, [confidencial] pronúncia que mereceu a adjudicação e aprovação da minuta do contrato em reunião do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Ave de 26 de novembro de 2020.*
- *O Programa do Procedimento determina como fase prévia à celebração do contrato a habilitação do adjudicatário, e apresentação de vários documentos, nomeadamente o modelo financeiro, a sociedade cocontratante, o licenciamento da atividade e a prestação de caução.*
- *Sucedo que em vários momentos o adjudicatário solicitou a prorrogação dos prazos para o cumprimento/apresentação destes elementos, o que foi sendo concedido pelo Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Ave.*

- *Mais ainda, o adjudicatário veio a realizar a notificação prévia da Autoridade da Concorrência em 26 de janeiro de 2021, o que, nos termos do artigo 20.º do Programa do Procedimento, determinou a suspensão da adjudicação e do procedimento pré-contratual até à pronúncia daquela entidade, que só veio a ocorrer em 10 de maio de 2021.*
- *Por fim, tendo sido finalmente possível outorgar o contrato de concessão em junho de 2021, foi o mesmo remetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, encontrando-se na presente data esse processo em curso.*
- *Resumindo, ao atraso provocado pela pandemia traduzido da necessidade de prorrogar o prazo de apresentação das propostas, somou-se o atraso de vários meses causado pelo adjudicatário do Concurso Público, pelo que não será possível iniciar a operação com o novo operador em 3 de dezembro de 2021.*
- *Por outro lado, a Comunidade Intermunicipal do Ave foi informada durante o mês de outubro de 2021 que a [confidencial] não estará em condições de manter, a curto prazo, a exploração do serviço de transporte rodoviário de passageiros que vinha realizando no território em que a Comunidade Intermunicipal do Ave exerce a competência de Autoridade de Transportes.*
- *Visto que as atuais autorizações provisórias emitidas à [confidencial] terminarão a sua vigência em 3 de dezembro de 2021 – quer pela sua caducidade, quer pelo abandono da operação por esse operador de transportes em 31 de dezembro de 2021– e como o futuro operador só entrará em funcionamento, pelo menos, em 31 de agosto de 2022, afigura-se necessário proceder à contratação da exploração do serviço público para esse período transitório.*
- *Não é viável recorrer à contratação de um operador através de um procedimento concorrencial e aberto para assegurar a exploração do serviço público e dos níveis mínimos de serviços previstos no artigo 14.º do RJSPTP. Mesmo que o procedimento tivesse sido iniciado ainda em 2020, os prazos do concurso público somados aos prazos que teriam de ser concedidos a qualquer potencial novo operador para fazer a mobilização de meios ultrapassariam a data de 3 de dezembro de 2021. De facto, esses prazos são longos e é precisamente por isso que o concurso lançado em maio de 2020 não permitiu a entrada em funcionamento em dezembro de 2021.*

- *É, por isso, necessário recorrer a um procedimento de contratação expedito e dirigido a um operador que reúna as condições operacionais para assegurar a continuidade e integridade da exploração do serviço público, que é o atual operador do serviço público.*
- *De acordo com as informações disponíveis, o operador que reúne esses requisitos é o operador [confidencial] pelos seguintes motivos: em primeiro lugar, é também titular de autorizações provisórias para prestar o serviço público na área geográfica da Comunidade Intermunicipal do Ave, pelo que já tem capacidade instalada de raiz no território, dando-lhe conhecimento e capacidade de resposta para atender às necessidades de transporte a satisfazer; segundo, a Comunidade Intermunicipal do Ave realizou uma consulta preliminar ao mercado nos termos do artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos, com o conteúdo junto em anexo, dirigida aos dez operadores que laboram na área geográfica da Comunidade Intermunicipal do Ave ou em áreas adjacentes, tendo esse sido o único operador a apresentar resposta no sentido de mostrar disponibilidade e interesse em fazê-lo; terceiro, porque de acordo com informações prestadas pela [confidencial], a [confidencial] encontrar-se-á em processo de aquisição dos autocarros e recursos humanos com recurso aos quais a [confidencial] prestava o serviço público na área geográfica da Comunidade Intermunicipal do Ave, pelo que terá meios para prestar o serviço público de forma imediata.*
- *Assim, afigura-se que se trata do único operador que já dispõe dos meios e tem a prontidão de resposta necessária. Se não ocorrer a sua contratação, o serviço público de transporte de passageiros na área geográfica da Comunidade Intermunicipal do Ave, que é um serviço público essencial, entrará em rutura no dia 31 de dezembro de 2021.*
- *Essa contratação é limitada, temporalmente, ao período transitório de entrada em funcionamento do novo operador que será escolhido por concurso público. Por outro lado, a rede a contratar (linhas e níveis de oferta) cinge-se fielmente à rede que até aqui vinha sendo explorada através das autorizações provisórias da [confidencial]*
- *Atenta a situação transitória até ao início da concessão e considerando que desde a situação pandémica da doença Covid-19 os operadores de transportes têm vindo a ser incapazes de realizar o serviço público sem recurso a apoio*

financeiro público, entende-se ser necessário e adequado que a contratação do operador seja realizada em regime de prestação de serviços, sendo que o valor da sua remuneração será pago:

- *em parte, pela receita tarifária gerada pelo serviço público, como sucedia ao abrigo das autorizações provisórias ainda em vigor;*
- *em parte, pela Comunidade Intermunicipal do Ave, ao abrigo do mecanismo de apoio aos operadores de transportes públicos afetados pela doença Covid-19, consagrado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, e 7 de abril, na redação atualmente em vigor, o que de resto já vinha sucedendo nos últimos meses, atenta a quebra tarifária e o aumento de custos que incidiu sobre a operação;*
- *em parte, pela Comunidade Intermunicipal do Ave, com recurso ao financiamento próprio e com recurso ao financiamento dos Municípios que a integram.*
- *Note-se que este modelo corresponde, essencialmente, ao que vinha sendo feito nos últimos meses com os operadores de transportes que operam na área geográfica da Comunidade Intermunicipal do Ave, em virtude da aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que assim se mantém.*
- *Para a fixação do preço base realizou-se uma Consulta Preliminar ao Mercado de que resultou o preço base unitário por veículo quilómetro de 1,75 €, ao qual corresponde o preço base do contrato, a preços correntes, de [confidencial] correspondente ao produto do valor máximo de por veículo quilómetro comercial e a máxima produção quilométrica a realizar de acordo com o Anexo 1 (Rede).*
- *Considerando, pois, que:*
 - a. *Nesta data não se encontra em vigor o Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Comunidade Intermunicipal do Ave;*
 - b. *A exploração da Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros depende da “Data de Produção de Efeitos”, sendo esta determinada pelo útil seguinte ao dia em que a Comunidade Intermunicipal do Ave comunique por escrito à Concessionária que foi proferida decisão de não oposição pelo Tribunal de Contas;*

- c. O início da exploração da concessão só ocorrerá após 31 de agosto de 2022 e nunca antes;*
- d. importa garantir a manutenção do serviço público de transporte de passageiros rodoviário na Comunidade Intermunicipal do Ave, atualmente explorado pela empresa [confidencial];*
- e. essa empresa comunicou à Comunidade Intermunicipal do Ave que deixará de prestar esse serviço a partir de 31 de dezembro de 2021;*
- f. a empresa [confidencial]. é o único operador que revela capacidade e interesse em substituir transitoriamente a empresa [confidencial] na prestação do serviço público que vinha explorando até esta data, entre 1 de janeiro de 2022 e o início*
- *Estão assim reunidos os requisitos para a contratação da [confidencial] na sequência de procedimento de ajuste direto, com fundamento no artigo 19.º, n.º 2, do RJSPT e no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos:*
 - *Há um motivo de urgência imperiosa: assegurar a inexistência de rutura do serviço público em 31 de dezembro de 2021, especialmente no atual contexto de resposta à pandemia causada pela doença Covid-19;*
 - *A contratação é feita na medida do estritamente necessário, visto que é apenas pelo exato período em falta até à entrada em funcionamento do novo operador escolhido mediante concurso público;*
 - *Em virtude da ocorrência de factos que não eram previsíveis e não são da responsabilidade da Comunidade Intermunicipal do Ave, nomeadamente a perturbação sociedade causada pela doença Covid-19, o súbito abandono da operação pela [confidencial] e, depois, pelos atrasos procedimentais causados pelo adjudicatário do Concurso Público;*
 - *Não podem ser cumpridos os prazos inerentes à escolha de um outro operador no mercado mediante outro procedimento pré-contratual.*
 - *Em suma, a celebração do contrato que ora se propõe não constitui uma subtração do serviço público à lógica do mercado, nem uma recusa de aplicação de procedimentos concorrenciais para a seleção do operador privado. Esse objetivo, consagrado no RJSPT, no Código dos Contratos Públicos e no Regulamento n.º 1370/2007, será plenamente cumprido com a*

entrada em vigor do contrato de concessão emergente do procedimento de concurso público internacional.

- *Sublinha-se também que a minuta de caderno de encargos do contrato de prestação de serviços a celebrar por ajuste direto que ora se propõe incorpora elementos que a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes considera, nas suas recomendações, que um Contrato de Serviço Público deve contemplar ao abrigo do RJSPTP, nomeadamente na definição de obrigações de reporte pelo operador, indicadores de avaliação de desempenho e critérios de qualidade de serviço e da frota.*
- *É neste contexto que se enviam, em anexo, as peças do procedimento de ajuste direto em causa, para efeitos de emissão do parecer prévio vinculativo previsto no artigo 34.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 78/2014, que aprovou os Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, solicitando que o mesmo seja emitido com a maior brevidade possível, atenta a urgência imperiosa de assegurar a contratação dos serviços ainda em novembro de 2021.”*

9. Em 02-11-2021, a AMT solicitou à CIM:

- Cópia da consulta preliminar ao mercado bem da resposta apresentada pelo operador;
- Demonstração do racional de apuramento do preço base do contrato e de que forma existe correspondência, no cálculo e no resultado, com o atual financiamento atribuído a serviços essenciais, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril;
- Bem como esclarecer que se tal valor é superior, igual ou inferior ao despendido em igual período, bem como se se trata de um valor estimado e sujeito a verificação dos dados reais da exploração.

10. Em 04-11-2021, a CIM remeteu o ficheiro relativo à consulta preliminar e da informação decorre também que a consulta foi efetuada a 10 operadores: [confidencial], em que esta respondeu positivamente.

11. Da notificação de consulta constava o seguinte:

- *“A presente prestação de serviços tem como objetivo a exploração do serviço público de transporte de passageiros na área geográfica da CIM do Ave e de que a mesma é Autoridade de Transportes.*
- *O serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal na área da CIM do Ave é atualmente explorado ao abrigo de autorizações provisórias emitidas de acordo com o disposto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.*
- *Essas autorizações provisórias terminarão a sua vigência em 3 de dezembro de 2021; e o futuro operador da CIM do Ave, selecionado por concurso público, só deverá entrar em funcionamento, pelo menos, durante o ano de 2022.*
- *Como tal, afigura-se necessário proceder à contratação da exploração do serviço público para esse período transitório, a decorrer entre 3 de dezembro de 2021 e 31 de dezembro de 2022 ou o dia anterior à data do início do período de exploração do operador com quem a CIM do Ave celebrou o «contrato de concessão de serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros», se este ocorrer primeiro.*
- *O âmbito geográfico de intervenção estende-se aos oito municípios da área de influência da CIM do Ave (Cabeceiras de Basto, Fafe, Guimarães, Mondim de Basto, Póvoa de Lanhoso, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vizela).*
- *Prestação de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Regular de Passageiros, nas linhas indicadas no Anexo 1, com os horários e frequências indicadas no Anexo 2, devendo a frota a utilizar respeitar os condicionalismos indicados no Anexo 3. Durante a exploração do serviço deverá ser aplicado o tarifário indicado no Anexo 4.*
- *Realização do serviço público em regime de concessão de serviço público (i.e., remunerando-se com a receita bilhética em causa), estimando-se ser necessário o pagamento de compensações por obrigações de serviço público e em que valor (valor unitário por veículo.km);*
- *Realização do serviço público em regime de prestação de serviços (i.e., remunerando-se exclusivamente com o pagamento da CIM do Ave), e qual o valor de remuneração que se estima ser necessário (valor unitário por veículo.km).”.*

12. Quanto à “*demonstração do racional de apuramento do preço base do contrato*” esclareceu que:

- “*O preço unitário utilizado no cálculo do preço base do contrato é o preço normal na região e para a tipologia de rede a operar, estando em linha com o que está plasmado nos reportes à AMT (em especial no que concerne à operadora [confidencial]) no âmbito do financiamento dos serviços essenciais, nos termos do Decreto-Lei n.14-C/2020, de 7 de abril. Aliás o preço unitário adotado, foi confirmado na Consulta Preliminar de Mercado acima referida, considerando-se normal a pequena variação em alta que se verifica relativamente a 2021 (1,70€→1,75€) e que julgamos adequada ao aumento do preço dos combustíveis e das remunerações com pessoal. Seguem quadros comparativos com as compensações que foram pagas nos últimos meses, demonstrado essa correspondência.”*

[confidencial]

13. Quanto à terceira questão foi esclarecido que: “*Por fim, quanto à última questão, esclarece-se que as Cláusulas 53.^a e seguintes do Caderno de Encargos deixam claro que a remuneração a pagar corresponderá a valores reais medidos (produto do valor unitário da proposta «pela produção de veículos quilómetro comerciais efetivamente medida»). O preço base corresponde apenas ao valor máximo que, em qualquer caso, a CIM do Ave pagará (resultado do produto do preço unitário máximo pelo máximo de veículos quilómetro contratados).”*

Caderno de Encargos (CE)

14. No que se refere ao CE⁶, constata-se, desde já, que, efetivamente, incorpora elementos que a AMT⁷ considera nas suas recomendações que um Contrato de Serviço Público deve contemplar ao abrigo do RJSPTP, nomeadamente na definição de obrigações de reporte pelo operador, indicadores de avaliação de desempenho e critérios de qualidade de serviço e da frota.

⁶ O CE é composto pelos seguintes anexos: a) Anexo 1 – Rede. b) Anexo 2 – Frota. c) Anexo 3 – Avaliação de Desempenho. d) Anexo 4 – Tarifário. e) Anexo 5 – Sistema de Bilhética, SAE, Website e App. f) Anexo 6 – Condições de Utilização dos Terminais. g) Anexo 7 – Manutenção e limpeza. h) Anexo 8 – Lista de Trabalhadores i) Anexo 9 – Reporte. j) Anexo 10 – Auditoria externa anual.

⁷ Consultar as diversas orientações emitidas e que constam de: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

15. Aliás, o caderno de encargos contém disposições semelhantes às constantes do contrato de serviço público que foi submetido à concorrência, embora simplificado, atenta a duração e complexidade da operação.
16. Para uma visualização abrangente do seu conteúdo, transcreve-se o respetivo índice, destacando-se adiantes diversas disposições contratuais:

- *CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS*
- *Cláusula 1.^a | Objeto*
- *Cláusula 2.^a | Contrato*
- *Cláusula 3.^a | Definições*
- *CAPÍTULO II OBJETO, ÂMBITO E DURAÇÃO DO CONTRATO*
- *Cláusula 4.^a | Objeto*
- *Cláusula 5.^a | Duração e produção de efeitos*
- *Cláusula 6.^a | Período de Transição Inicial*
- *Cláusula 7.^a | Período de Exploração*
- *Cláusula 8.^a | Período de Transição Final*
- *CAPÍTULO III CONDIÇÕES DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS*
- *SECÇÃO I Disposições gerais*
- *Cláusula 9.^a | Obrigações gerais*
- *Cláusula 10.^a | Cumprimento da legislação aplicável e licenciamento*
- *SECÇÃO II Operação*
- *Cláusula 11.^a | Plano de Rede e Oferta*
- *Cláusula 12.^a | Elaboração de Plano de Rede e Oferta*
- *Cláusula 13.^a | Gestão de variações pontuais de procura previsíveis*
- *Cláusula 14.^a | Gestão de eventos não previstos*
- *Cláusula 15.^a | Ajustamentos pontuais*
- *Cláusula 16.^a | Variação da produção quilométrica*
- *Cláusula 17.^a | Transporte de passageiros com cadeira de rodas*
- *Cláusula 18.^a | Atrasos*
- *Cláusula 19.^a | Interrupções ou suspensões de serviço*
- *Cláusula 20.^a | Avaliação de desempenho*
- *SECÇÃO III Títulos e tarifário*
- *Cláusula 21.^a | Títulos de transporte*
- *Cláusula 22.^a | Tarifário*
- *Cláusula 23.^a | Venda dos títulos*
- *Cláusula 24.^a | Sistema de Bilhética do Adjudicatário*
- *Cláusula 25.^a | Fiscalização comercial*
- *SECÇÃO IV Relação com os utentes*
- *Cláusula 26.^a | Apoio e informação ao público*
- *Cláusula 27.^a | Website*
- *Cláusula 28.^a | Relacionamento com os passageiros e reclamações*
- *SECÇÃO V Meios de exploração*
- *Cláusula 29.^a | Obrigações gerais*
- *Cláusula 30.^a | Frota*
- *Cláusula 31.^a | Utilização dos bens para outras finalidades*
- *Cláusula 32.^a | Paragens e terminais*
- *Cláusula 33.^a | Manutenção*
- *Cláusula 34.^a | Limpeza e higienização*

- Cláusula 35.^a | Publicidade
- Cláusula 36.^a | Normas de configuração gráfica
- SECÇÃO VI Recursos humanos
- Cláusula 37.^a | Estrutura de recursos humanos
- Cláusula 38.^a | Fardamento
- SECÇÃO VII Operação
- Cláusula 39.^a | Segurança e gestão de situações de emergência
- SECÇÃO VIII Outras disposições
- Cláusula 40.^a | Responsabilidade civil
- Cláusula 41.^a | Seguros
- Cláusula 42.^a | Caução
- Cláusula 43.^a | Propriedade intelectual
- Cláusula 44.^a | Proteção de dados pessoais
- Cláusula 45.^a | Dever de sigilo
- CAPÍTULO IV ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO, DIREÇÃO E MONITORIZAÇÃO
- Cláusula 46.^a | Direção
- Cláusula 47.^a | Dever geral de informação
- Cláusula 48.^a | Fiscalização e monitorização
- Cláusula 49.^a | Informação de exploração, contabilística e financeira
- Cláusula 50.^a | Monitorização, reporte e avaliação de desempenho
- Cláusula 51.^a | Auditoria externa final
- Cláusula 52.^a | Arquivo
- CAPÍTULO V REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO DO SERVIÇO PÚBLICO
- Cláusula 53.^a | Remuneração do Adjudicatário; preço base
- Cláusula 54.^a | Faturação e pagamento
- Cláusula 55.^a | Compensação
- Cláusula 56.^a | Partilha de benefícios
- Cláusula 57.^a | Reposição do equilíbrio financeiro
- CAPÍTULO VI MODIFICAÇÕES OBJETIVAS E SUBJETIVAS
- Cláusula 58.^a | Modificação do Contrato
- Cláusula 59.^a | Subcontratação
- Cláusula 60.^a | Acordos de exploração conjunta
- Cláusula 61.^a | Alterações das partes no Contrato
- CAPÍTULO VII INCUMPRIMENTO E FORÇA MAIOR
- Cláusula 62.^a | Princípio geral de responsabilidade
- Cláusula 63.^a | Mora, cumprimento defeituoso e incumprimento definitivo
- Cláusula 64.^a | Sanções contratuais pecuniárias
- Cláusula 65.^a | Sanções contratuais não pecuniárias
- Cláusula 66.^a | Força maior
- CAPÍTULO VIII EXTINÇÃO DO CONTRATO
- Cláusula 67.^a | Resolução pela Comunidade Intermunicipal do Ave
- Cláusula 68.^a | Resolução pelo Adjudicatário
- Cláusula 69.^a | Caducidade
- Cláusula 70.^a | Transição
- Cláusula 71.^a | Reversão e transferência dos bens
- CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS
- Cláusula 72.^a | Contagem dos prazos
- Cláusula 73.^a | Leis aplicáveis
- Cláusula 74.^a | Interpretação e integração
- Cláusula 75.^a | Invalidade parcial

- Cláusula 76.^a | *Litígios entre as Partes*
- Cláusula 77.^a | *Gestor do Contrato*
- Cláusula 78.^a | *Comunicações.*

17. Está em causa (4.^a) a prestação do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros por modo rodoviário da competência da CIM pelo Adjudicatário, sujeito às obrigações de serviço público previstas na lei, nomeadamente: i. A obrigação de prestar o serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros de acordo com os termos fixados no CE; ii. A obrigação de disponibilizar os títulos de transporte e aplicar as tarifas definidas pela CIM, no exercício das suas competências; iii. A obrigação de prestar a informação prevista no CE e sem direito de exclusivo.
18. Pretende-se que produza efeitos (5.^a) entre 1 de dezembro de 2021 e a data de início do período de exploração do *“Contrato de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Comunidade Intermunicipal do Ave”*, não produzindo efeitos financeiros até ser proferida decisão de não oposição pelo TdC em sede de procedimento de fiscalização prévia.
19. No período inicial da operação (6.^a), o Adjudicatário deve apresentar à CIM: i. Os documentos comprovativos de todas as licenças e autorizações necessárias para a prestação de serviços; ii. Os contratos celebrados com vista a garantir a disponibilidade da frota necessária para a prestação de serviços, nos termos da Cláusula 30.^a; iii. Os documentos que atestem a conformidade dos sistemas e equipamentos tecnológicos com os requisitos técnicos previstos no CE; iv. O Plano de Rede e Oferta, nos termos da Cláusula 12.^a; v. O manual do motorista, que deve incluir, entre outros, a regulação das matérias de higiene, segurança e saúde no trabalho e relação com os passageiros, bem como os procedimentos relativos ao controlo de álcool ou de substâncias; vi. Os pedidos de subcontratação que considere necessários; vii. A lista de recursos humanos nos termos previstos na Cláusula 37.^a; viii. Os documentos comprovativos das apólices de seguros contratadas nos termos da Cláusula 41.^a; ix. O plano de manutenção, incluindo reparações de avarias, substituição e renovação dos bens integrantes do contrato, designadamente frota, instalações e equipamentos, designadamente nos termos da Cláusula 33.^a; x. Os planos de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público, nos termos da Cláusula 34.^a; xi. O plano de emergência ou medidas de autoproteção, nos termos da Cláusula 39.^a; xii. Todos os demais documentos que se revelem necessários para demonstrar que o Adjudicatário reúne as condições necessárias para o exercício das atividades de operação e manutenção.

20. O operador tem como obrigações gerais (9.^a): i. Garantir a boa execução da prestação de serviços, de forma regular e contínua. ii. Cumprir o Plano de Rede e Oferta estabelecida nos termos da Cláusula 11.^a. iii. Assegurar um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias, ao longo de todo o período de vigência do período de exploração e de acordo com os critérios especificados no CE, iv. Prestar o serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo Contrato. v. Explorar e adaptar o serviço público por forma a satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial. vi. Disponibilizar e manter os meios de exploração necessários e adequados para a exploração do serviço público que lhe for adjudicado. vii. Prestar o serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerte à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações, nomeadamente conforme a Cláusula 34.^a. viii. Emitir e comercializar títulos de transporte e controlar os acessos aos veículos utilizados na exploração do serviço público, assegurando que apenas viajam passageiros com título válido, em respeito das Cláusulas 21.^a a 25.^a. ix. Aprovar o contrato de transporte, nos termos da lei e da Cláusula 28.^a. x. Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas pela operação e implementar adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho. xi. Dispor e assegurar manutenção de todos os meios necessários à exploração do serviço público, nomeadamente da frota, instalações, sistemas e equipamentos, no cumprimento do disposto no contrato. xii. Articular as responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no, ou com, o serviço público. xiii. Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades de operação, incluindo as previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro. xiv. Acatar condicionamentos ou limitações impostos pela CIM ou demais autoridades com competências legais para o efeito, nos termos que resultem da lei ou do Contrato. xv. Cumprir as normas legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, bem como de instruções que lhe sejam transmitidas pelas entidades fiscalizadoras. xvi. Apoiar a CIM, sempre que este o solicitar, designadamente nas suas relações com outras entidades. xvii. Prestar imediatamente informação à CIM de qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das atividades.

- xviii. Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos no CE na legislação e regulamentação aplicáveis, em particular, os constantes do RJSPTP e de regulamentos da AMT. xix. Colaborar com a CIM e com os outros operadores encarregues da exploração do serviço público nos momentos anterior e posterior ao período de exploração, bem como a adoção de todas as medidas que se revelarem necessárias e adequadas durante os períodos de transição, por forma a mitigar os efeitos negativos sobre os passageiros e a exploração do serviço público decorrentes da transição entre operadores, designadamente no que concerne à informação ao público, comercialização de suportes e títulos de transporte e demais matérias relativas à operacionalização da exploração do serviço público.
21. O Adjudicatário obriga-se (11.^a) a realizar uma prestação de serviços que assegure a satisfação dos requisitos do serviço de transporte constantes do Anexo 1 (Rede) em termos de linhas, percursos e frequências horárias, e a capacidade de transporte de todos os passageiros e elabora e executa um Plano de Rede e Oferta, elaborado em conformidade com o Anexo 1 (Rede) e com as demais disposições do CE, sem prejuízo de ajustamentos justificados e autorizados (12.^a a 16.^a).
22. São definidos limites aos atrasos admissíveis (18.^a) sendo que estão sujeitos a avaliação de desempenho (20.^a) através da aplicação dos indicadores de desempenho e da qualidade do serviço constantes do Anexo 3 (Avaliação de Desempenho), com base nos dados reais sobre a execução da prestação de serviços obtidos através do sistema bilhética referido na Cláusula 24.^a, respetivamente, bem como as demais fontes identificadas no Anexo 9 (Reporte). Em função da aplicação dos indicadores há lugar a aplicação de penalizações, nos termos previstos no Anexo 3 (Avaliação de Desempenho), as quais são deduzidas à remuneração devida ao Adjudicatário prevista na Cláusula 53.^a.
23. Quanto a títulos de transporte (21.^a), são os previstos no Anexo 4 (Tarifário) ou outros que venham a ser determinados pela CIM, bem como por lei ou regulamento, sendo que o Adjudicatário obriga-se ao cumprimento da legislação e regulamentos em vigor em matéria de títulos de transporte e que lhe sejam aplicáveis, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação, aprovado pela AMT.
24. A titularidade da receita das vendas de títulos de transporte é da CIM (24.^a), sendo que o Adjudicatário obriga-se a implementar na prestação de serviços um Sistema de Bilhética que cumpra os requisitos identificados no Anexo 5 (Sistema de Bilhética) (24.^a).

25. O Adjudicatário obriga-se (26.^a) a assegurar a divulgação do serviço público, sem prejuízo de as partes poderem acordar na realização de iniciativas conjuntas de promoção e divulgação, e a prestação, nos locais e meios apropriados, de apoio e informações ao público, antes, durante e após a prestação do serviço de transporte, designadamente a respeito de percursos, paragens, horários, tarifários, condições de utilização, alterações de serviço ou outras.
26. O operador obriga-se (28.^a) a prestar assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos e cumprir a legislação europeia e nacional aplicável respeitante ao contrato de transporte e direitos dos passageiros, designadamente as estabelecidas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
27. O Adjudicatário está obrigado a disponibilizar e manter de forma permanente e ininterrupta os meios de exploração necessários e adequados para o exercício da atividade objeto do CE, para além daqueles que forem disponibilizados pela CIM, designadamente veículos, equipamentos, instalações, sistemas e materiais.
28. O operador obriga-se (30.^a) a disponibilizar os veículos necessários e suficientes para a exploração do serviço público, os quais devem ser adequados à mesma, cumprindo os requisitos constantes do Anexo 2 (Frota).
29. Fica autorizada (31.^a), desde que o Adjudicatário mantenha uma contabilidade analítica, a prestação de serviços comerciais e não prejudique a prestação de serviço público.
30. O Adjudicatário (32.^a) tem direito a utilizar os terminais sites nas sedes dos Municípios que integram a CIM, nos termos constantes dos regulamentos das entidades gestoras dessas infraestruturas.
31. Deve ser também elaborado e cumprido um plano de manutenção dos bens e plano de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público, que cumpra o disposto no Anexo 7 (Manutenção e limpeza)
32. Deve ser estabelecida uma estrutura de recursos humanos que permita dar integral cumprimento às obrigações decorrentes do contrato, devendo dispor de um número suficiente de pessoal dotado de experiência e formação adequadas e qualificação ou licenciamento necessário (quando aplicável) para desenvolver, de forma contínua e pontual, as atividades (37.^a).

33. A CIM detém, nos termos previstos nos artigos 302.º a 304.º do CCP e no CE (46.ª) os poderes de direção do modo de execução da exploração do Serviço Público no que respeita a matérias necessárias à execução do Contrato carentes de regulamentação ou insuficientemente reguladas, de forma a impedir que o Contrato seja executado de modo inconveniente ou inoportuno para o interesse público, sem prejuízo do disposto no número seguinte e, designadamente, da reserva de autonomia técnica ou de gestão do Adjudicatário que se encontra assegurada no CE ou, ainda, dos usos sociais.
34. O Adjudicatário (47.ª) obriga-se a cumprir com as obrigações de reporte e informação constantes do artigo 22.º do RJSPTP, bem como a preencher e manter atualizados, na plataforma informática STePP, gerida pelo IMT, todos os dados relativos à exploração do serviço público e, ainda, a habilitar a CIM com toda a informação e documentos que esta lhe solicite para efeitos de reporte ou resposta a solicitações junto de entidades reguladoras
35. A atividade do Adjudicatário está sujeita à fiscalização e monitorização (48.ª) da CIM, a qual pode promover a todo o tempo e sem aviso prévio as ações de fiscalização e auditorias que entender necessárias e está também sujeita à fiscalização e auditoria das autoridades públicas com competências legais na matéria, designadamente da Inspeção-Geral de Finanças, IMT, AMT e TdC.
36. O Adjudicatário obriga-se ainda a: a) Comunicar prontamente à CIM a obtenção de outros subsídios ou recursos que financiem o serviço público. b) Fornecer à CIM ou outra entidade legalmente designada para o efeito, todas as informações que lhe sejam solicitadas, relacionadas com o preenchimento ou a manutenção dos requisitos e com a realização da atividade. c) Respeitar os requisitos e condições de que dependem o pagamento do preço contratual. d) Dispor de um Sistema Informático de Gestão que inclua faturação e clientes, produtos e serviços, compras e fornecedores, contabilidade e tesouraria, contas correntes, SAFT-PT, impostos e gestão documental. e) Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos e *software* devidamente auditados ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial e permitir a sua consulta pela CIM ou por qualquer outra entidade que indique para o efeito, com a finalidade de garantir o adequado exercício das faculdades de fiscalização e controlo previstas no CE e na lei. f) Justificar a remuneração paga pela CIM e, bem assim, o eventual incumprimento dos objetivos contratualmente fixados
37. Deve também ser remetido (50.ª) à CIM um relatório de reporte mensal e um relatório de reporte final de acompanhamento do contrato, com base na aplicação dos

indicadores constantes do Anexo 3 (Avaliação de Desempenho) e nos termos descritos no Anexo 9 (Reporte) e deverá contratar a realização de uma auditoria externa final nos termos previstos no Anexo 10 (Auditoria externa final) (51.^a).

38. Como contrapartida pela execução integral do contrato:

- O Adjudicatário tem direito (53.^a) a receber da CIM uma remuneração, correspondente ao produto do preço unitário por veículo quilómetro comercial constante da proposta de exploração do serviço público pela produção de veículos quilómetro comerciais efetivamente medida.
- Tendo em vista a definição do preço base foi realizada uma consulta preliminar ao mercado, nos termos do artigo 35.º-A do CCP a 10 operadores económicos, tendo resultado o preço base unitário por veículo quilómetro de 1,75 €.
- O preço unitário por veículo quilómetro comercial indicado na proposta não pode exceder o preço máximo unitário de € 1,75/veíc.km comercial ao qual corresponde o preço base do contrato, a preços correntes, de €_[confidencial]
- Apenas serão contabilizados os veículos.km comerciais efetivamente produzidos e reportados pelo operador e pela confirmação da CIM através de ações de fiscalização e de outros reportes indicados no CE, nomeadamente através da análise dos dados extraídos do sistema de bilhética, não podendo os mesmos exceder os previstos no Plano de Rede e Oferta em vigor;
- Caso seja realizada produção quilométrica comercial diferente do valor de produção quilométrica comercial prevista no contrato e definida no Anexo 1 (Rede), a remuneração é objeto de ajustamento.

39. De qualquer modo, a CIM tem direito a uma partilha de 50% dos benefícios da exploração do serviço público nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP (56.º).

40. Só há lugar à reposição do equilíbrio financeiro do contrato se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos referidos na Cláusula 57.^a, resultar, comprovadamente: a) Um aumento de gastos provenientes do exercício das atividades objeto da prestação de serviços que altere os pressupostos nos quais o Adjudicatário se baseou para determinar o valor da sua remuneração e que não se enquadrem nas tipologias de riscos por este assumidas; b) Um impacto desse aumento de gastos, em termos de VAL (Valor Atual Líquido), apurado por referência à data de ocorrência do evento ou do último dos eventos que lhe deram origem superior a €50.000.

41. Sem prejuízo da possibilidade de resolução sancionatória do CE nos termos do artigo 333.º do CCP, a CIM pode, com observância das regras previstas nos artigos 325.º e 329.º do CCP e no artigo 45.º do RJSPTP, aplicar sanções contratuais pecuniárias (63.ª) em caso de incumprimento pelo Adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações da CIM emitidas nos termos da Lei ou do Contrato. Na mesma cláusula são identificadas as violações consideradas leves, graves e muito graves, a que correspondem sanções que variam entre €25,00 e €50.000 (64.ª).
42. Sem prejuízo, a CIM pode (67.ª) resolver unilateralmente o contrato, sem que o Adjudicatário tenha direito a qualquer indemnização, quando ocorra qualquer dos seguintes factos: a) Incumprimento grave e reiterado por parte do Adjudicatário das obrigações legais, regulamentares ou decorrentes do presente CE a que está obrigado a cumprir. b) Violação muito grave de disposições do CE, c) Aplicação do montante máximo de penalidades previsto.

III – DO PARECER

Manutenção serviço/ininterruptibilidade do serviço público

43. Efetivamente, a AMT emitiu um parecer prévio vinculativo favorável às peças do procedimento concursal conduzido pela CIM (PPV n.º 18/AMT/2020, de 27-02-2020) por considerar que se encontrava em conformidade com o RJSPTP, bem como com o Regulamento⁸ e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
44. Posteriormente, a AMT, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 55.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, emitiu parecer de não oposição (Parecer n.º 21/AMT/2021, de 23-02-2021), para a Autoridade da Concorrência (AdC), relativamente à Operação de Concentração decorrente da adjudicação ao Agrupamento composto pelas sociedades [confidencial]., da concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na CIM.

⁸ De referir, como mais abaixo se explica que o regime previsto no Regulamento (CE) 1370/2007 (*i.e.* abertura dos mercados dos serviços de transporte público de passageiro através de procedimento de contratação pública, concorrencial, aberto, não discriminatório e transparente) deveria ter sido implementado por todos os Estados-Membros até 3 de dezembro de 2019 (nomeadamente para os e serviços de transporte terrestre de passageiros por modo rodoviário – transporte em autocarro) até 3 de dezembro de 2019, sendo de salientar que o próprio Regulamento estabeleceu, desde a sua entrada em vigor, em 3.12. 2009, um período de transição de dez (10) anos, para que os EM fossem, progressivamente, aplicando o novo regime concorrencial estabelecido, nomeadamente no que se refere ao regime de adjudicação, em modelo concorrencial, estabelecido no Artigo 5.º do Regulamento.

45. Decorre destas duas posições, a concordância da AMT quanto aos procedimentos da CIM quanto ao cumprimento das regras nacionais e europeias de submissão à concorrência de serviços públicos de transporte de passageiros.
46. E nessa medida, a CIM integra-se nas situações identificadas⁹ em informação pública¹⁰, como tendo assegurado o cumprimento de tais ditames legais e podendo assegurar a manutenção dos atuais serviços de transporte público de passageiros até à entrada em exploração do novo contrato de serviço público, precedido de concurso público¹¹.
47. Naquela informação consta que:
 - O legislador estabeleceu, em 2015, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, um prazo de caducidade *ope legis* – 03-12-2019 - dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (Autorizações), atribuídos ao abrigo do anterior RTA, revogado por aquele diploma, que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
 - Tendo em conta que estamos perante serviços de interesse económico geral (SIEG), qualificados como serviços públicos essenciais¹², como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público e numa ótica de proporcionalidade, tendo sido necessário conjugar as duas vertentes do interesse público em presença: por um lado garantir o acesso ao mercado através de procedimentos concorrenciais, cumprindo os ditames

⁹ Cumpre referir que a AMT publicou um ponto de situação da implementação daquele regime jurídico, que se encontra disponível no respetivo *sítio da internet* (https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf), de onde consta que cerca de 85% dos Municípios (Autoridades de Transportes na aceção do Regulamento e do RJSPTP) delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções e que todas as mencionadas entidades intermunicipais submeteram a parecer prévio vinculativo (PPV) da AMT as peças de procedimentos, em tempo, de acordo com as regras estabelecidas para toda a União Europeia (UE), ou seja, até 3.12.2019.

¹⁰ Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

¹¹ Tal como anteriormente referido pela AMT (https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf) a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público. Todos os operadores do mercado de transportes sujeitos a obrigações de serviço público (OSP), com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de CSP com as AT competentes, nomeadamente de nível local, devendo tais CSP ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório. (Nos termos do artigo 19.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.)

¹² A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da 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 - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

nacionais e europeus no que se refere à necessidade de proceder à contratualização de serviços de transportes, através de um regime concursal e, por outro, garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos.

- Assim, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as autoridades de transportes locais pudessem prorrogar, de forma condicionada, as já mencionadas Autorizações, ou seja, um mecanismo que permitisse assegurar que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela caducidade automática e na pendência de procedimentos concursais.
- O prazo das referidas Autorizações apenas poderia ser prorrogado se, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial para seleção de novo operador de transporte de passageiros, o qual se inicia (nos termos do mesmo regime), com a submissão das peças procedimentais a parecer por parte da AMT.
- Nestes termos, apenas após a submissão a parecer da AMT das peças concursais, as entidades adjudicantes poderiam, de forma fundamentada e por razões de interesse público relevante - designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público - emitir atos próprios de prorrogação de Autorizações ou contratos.
- Ou seja, neste contexto, tendo as autoridades locais apresentado as peças relativas aos procedimentos antes de 3 de dezembro de 2019, consideravam-se cumpridas as exigências do Regulamento, de submissão à concorrência dos serviços de transporte público de passageiros no âmbito do respetivo período transitório, permitindo manter a validade das Autorizações, pelo prazo máximo de 2 anos, como foi o caso da CIM.

48. No referido documento, além das considerações sobre os efetivos impactos, em 2020 e 2021, da Pandemia SARSCoV2 (COVID-19) na gestão dos atuais serviços e na condução dos procedimentos concursais, foram identificados diversos circunstancialismos locais e específicos, relativos à finalização do processo contratualização do serviço de transporte público de passageiros relativamente à

aplicação do modelo de adjudicação de contratos de serviço público de acordo com o regime-regra do “concurso”, previsto no Regulamento e no RJSPTP:

(A) situações em que a AT ainda não promoveu o lançamento do processo de seleção do operador de serviço público de transporte de passageiros; e

(B) situações em que as AT promoveram, de facto, o lançamento de tais concursos, mas em que os mesmos ainda não se encontram concluídos pela ocorrência das várias situações:

- (i) a adjudicação ainda não ocorreu;*
- (ii) a adjudicação ocorreu, mas ainda não foi celebrado o contrato de serviço público;*
- (iii) a adjudicação já ocorreu e o CSP já foi celebrado, mas ainda não se iniciou ou porque aguarda decisões do Tribunal de Contas - TdC ou da Autoridade da Concorrência - AdC (por exemplo) ou porque foi objeto de impugnação judicial ainda não decidida;*
- (iv) os concursos foram lançados, mas ficaram “desertos”.*

49. A AMT considerou que os circunstancialismos (A) e (B) deveriam ser objeto de tratamento distinto, de acordo com os Princípios da Equidade, Proporcionalidade e do “dever” de Boa Administração, tendo em conta a prossecução do interesse público de assegurar, sem interrupções, a provisão do serviço de transporte público de passageiros e respeitando o regime-regra de submissão à concorrência, sendo que, mesmo nos casos (A), se considerou que as entidades adjudicantes, para evitar a interrupção grave na provisão, sem interrupções, dos serviços de transporte público de passageiros,

poderiam socorrer-se atempadamente, dos dispositivos legais em vigor que entendam por mais adequados^{13 14}

50. No que respeita aos circunstancialismos referidos em (B) supra (em que as autoridades locais já deram início ao procedimento de seleção concorrencial do operador do serviço de transporte público de passageiros), após início do procedimento com pedido de emissão de parecer à AMT, foram distinguidas aquelas em que o procedimento ainda não foi concluído por causas “externas” (não imputáveis à entidade adjudicante, que estaria “inibida” de decidir) - como por exemplo, ausência de Parecer da AdC e/ou de Visto Prévio do Tribunal de Contas (TdC) ou, ainda, pela pendência das ações judiciais [circunstancialismo (B). iii], das situações em que o procedimento foi, de facto, lançado, mas ficou “deserto”, tendo em conta a não resposta do mercado [circunstancialismo (B). iv].
51. Nos casos em que os procedimentos não foram conclusos por “causas externas”, não imputáveis à entidade adjudicante - [circunstancialismo (B). iii] – considerou-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam

¹³ Será de recordar que no ponto 5. do artigo 5.º do Regulamento se estabelece: (I) “Em caso de rutura dos serviços ou de risco iminente dessa rutura, a autoridade competente pode tomar medidas de emergência; (II) As medidas de emergência consistem na adjudicação por ajuste direto ou num acordo formal de prorrogação de um contrato de serviço público, ou na imposição de prestar determinadas obrigações de serviço público. O operador de serviço público tem o direito de impugnar a decisão de impor a prestação de determinadas obrigações de serviço público. O prazo de adjudicação, prorrogação ou imposição de um contrato de serviço público através de medidas de emergência não pode exceder dois anos.”

Por outro lado, o artigo 19.º do RJSPTP estipula: “1 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no Código dos Contratos Público 2 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência. 3 - Nas situações de emergência, a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público. 4 - Em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3, o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do presente RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos”.

Naturalmente, estas normas têm de ser articuladas com o Código dos Contratos Públicos, designadamente no artigo 24.º: 1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso; b) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele concurso; c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

A propósito deste último aspeto (adjudicação direta por critérios materiais, por motivos de urgência imperiosa, recomenda-se a releitura das notas AMT - https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2236/parecer-n%C2%BA-30_16ago2019.pdf

¹⁴ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf> – neste sentido, é importante chamar à colação a Informação emitida pela AMT aos Stakeholders (sobre Ajustes Diretos). Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência. De 25.07.2018.

*ope legis*¹⁵ e que a operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo, visto do TdC¹⁶, parecer de entidade administrativa¹⁷, decisão judicial¹⁸).

52. Mais foi referido que até conclusão dos procedimentos, adjudicação/ celebração e início da nova operação de transportes, seria aconselhável que cada entidade de transportes, analisando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, *i.e.* início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial (pelo mercado). A forma de melhor assegurar a validade das Autorizações será a prática de atos administrativos que confirmem a sua prorrogação expressa, por aplicação dos n.ºs 2 e 4 do artigo 19.º do RJSPTP. Foi salientado que a prorrogação, nestes casos, não poderia exceder o prazo máximo de 2 (dois) anos, contado a partir da data desta nova prorrogação¹⁹ e que a prorrogação deveria ser fundamentada, expressando os circunstancialismos e contingências, concretos e locais, aplicáveis à entidade adjudicante e aos seus procedimentos específicos.
53. Mais foi sublinhado que, existindo pagamento de compensações/remunerações, através de contratos de serviço público, quanto aos serviços de transportes titulados por Autorizações, deveriam ser cumpridas todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública.
54. Na verdade, será de referir que a existência de um contrato de serviço público poderá dispensar a necessidade de emissão de autorizações provisórias, pois aquele constitui título bastante para enquadrar a operação. De facto, inicialmente, as autorizações constituem o único título habilitante pois, nem sempre, estaria associado o pagamento de compensações/remunerações. Nesta data, constata-se que praticamente todos os serviços de transportes titulados por autorizações provisórias têm associado um

¹⁵ Ex vi n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019.

¹⁶ Cfr. *inter alia*, Artigo 45.º da LOPTC.

¹⁷ Cfr. *inter alia*, Artigo 129.º do CPA (Incumprimento do dever de decisão) e, ainda, n.º 3 do Artigo 130.º do CPA (Atos Tácitos).

¹⁸ Cfr. *inter alia* Artigo 128.º do CPA (Proibição de executar o ato administrativo), que estabelece, no seu n.º 1 que quando “quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência do processo cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público”.

¹⁹ Cfr. n.º 4, in fine do Artigo 19.º do RJSPTP.

- contrato de serviço público com pagamento de compensações remunerações, pelo que esta situação não se tratará verdadeiramente de uma exceção, mas sim de uma regra.
55. Contudo, no caso concreto, verificou-se uma situação diversa, tal como exposto pela CIM, ou seja, não está em causa a prática de atos administrativos tendentes à manutenção em exploração dos serviços de transporte público existentes pelo operador incumbente mas por outro operador, visto que aquele terá decidido deixar de os explorar.
56. Ora, no que se refere às denominadas “autorizações provisórias” as mesmas resultam da convalidação dos anteriores alvarás emitidos ao abrigo do revogado RTA, estando subjacente à formulação dos artigos 9.º a 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova RJSPTP, que a sua manutenção em vigor depende da vontade das partes, por um lado, em assegurar a ininterruptibilidade do serviço público, e, por outro, do próprio operador, que pode manter ou perder o interesse na operação.
57. Estando a autorização provisória dependente da efetiva exploração do serviço, caso o operador deixe, expressa e/ou comprovadamente, de cumprir as obrigações constantes daquelas autorizações, incluindo a não prestação do serviço, eventualmente por perda de interesse, a autoridade de transportes tem à sua disposição diversos mecanismos previstos na lei a que pode recorrer.
58. Desde logo, se estiver em causa a necessidade de atuar em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços ou em situações de emergência, tal como previsto no artigo 19.º do RJSPTP, poderá recorrer-se à contratação de outro operador, sendo de sublinhar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho.
59. Ou seja, após o cumprimento da obrigatoriedade de submissão à concorrência e estando o procedimento concursal para a região adjudicado, e cumprindo os ditames legais previstos no RJSPTP e no Regulamento, caberá à CIM fundamentar os mecanismos supra referenciados, atentos os circunstancialismos concretos que se verifiquem ou se venham a verificar na área geográfica inscrita na sua esfera de jurisdição, devendo obter-se evidências claras sobre eventual abandono de exploração de um operador incumbente e sustentar, de acordo com o RJSPTP e CCP, uma contratação de âmbito transitório, não deixando de cumprir todas as regras legais aplicáveis à autorização e realização de despesa.

60. Portanto, no caso concreto, afigura-se também admissível o recurso ao ajuste direto, de forma transitória, para evitar o risco iminente de rutura de serviços, na pendência do início da exploração em moldes semelhantes/aproximados do novo contrato de serviço público, precedido de concurso público ou mesmo dos contratos celebrados no contexto pandémico (porque mais sujeitos a importantes mecanismos de rigor e certeza quando a dados reais de exploração e devendo evitar situações de sobrecompensação)

Do contrato de serviço público e compensações

61. 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 CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
62. 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» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*
 - *«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.*
63. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que “as autoridades de transportes

competentes podem impor obrigações de serviço público²⁰ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.²¹

64. Por outro lado, 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.”*
65. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

²⁰ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos passageiros.

²¹ O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

66. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos “*gross cost*” e “*net cost*”^{22 23 24}, em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transporte realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “*net cost*”;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

67. Independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento²⁵ no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem são aplicáveis a todos os tipos de contratos e são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da

²² 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.

²³ Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

²⁴ A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia considera-o como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

²⁵ De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, “Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”

conformidade legal, mas também jurisprudencial²⁶.

68. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que²⁷, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à 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 geral²⁸ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.²⁹ (...) *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.”*
69. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:
- As compensações/remunerações ligadas a contratos de serviço público não podem 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. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento

²⁶ A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

²⁷ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

²⁸ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE 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).

²⁹ 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 TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável³⁰, igual ao efeito financeiro líquido.³¹

70. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão Altmark Trans do TJUE³² relativamente à atribuição de compensações financeiras aos serviços de interesse económico geral (SIEG) e a sua articulação com as disposições dos Artigos 93.º e 107.º do TFUE. De facto, à luz do edifício jurídico aplicável aos serviços de transporte público de passageiros, abrangidos pelo Regulamento, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes municipais, intermunicipais e interregionais (SIEG) não são consideradas Auxílios de Estado na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público.
71. 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 não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{33 34 35}. Ainda nos termos de*

³⁰ Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um 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.

³¹ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações de serviço público no setor dos transportes -- https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf. No que respeita a obrigações de serviço público, e na medida em que são suscetíveis de constituir auxílios estatais na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

³² Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

³³ 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).

³⁴ O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

³⁵ De acordo com as Orientações da Comissão: *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”*

referida jurisprudência, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da exceção em referência *“desde que o auxílio vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...”*.

72. No caso concreto, e após consulta ao mercado, a CIM pretende contratualizar que:
- O Adjudicatário tem direito (53.^a) a receber da CIM uma remuneração, correspondente ao produto do preço unitário por veículo quilómetro comercial constante da proposta de exploração do serviço público pela produção de veículos quilómetro comerciais efetivamente medida.
 - Tendo em vista a definição do preço base foi realizada uma consulta preliminar ao mercado a 10 operadores económicos, tendo resultado o preço base unitário por veículo quilómetro de 1,75 €.
 - O preço unitário por veículo quilómetro comercial indicado na proposta não pode exceder o preço máximo unitário de € 1,75/veíc.km comercial ao qual corresponde o preço base do contrato, a preços correntes, de €_[confidencial]
 - Apenas serão contabilizados os veículos.km comerciais efetivamente produzidos e reportados pelo operador e pela confirmação da CIM através de ações de fiscalização e de outros reportes indicados no CE nomeadamente, através da análise dos dados extraídos do sistema de bilhética, não podendo os mesmos exceder os previstos no Plano de Rede e Oferta em vigor.
73. De sublinhar que a escolha deste modelo contratual, aproxima-o do modelo contratual futuro, mas também dos atos impositivos de obrigações de serviço público de serviços essenciais em 2020, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, sendo também relevante o enquadramento dado ao pagamento de compensações tarifárias no âmbito do PART, através do Regulamento n.º 468/2020, de 13 de maio de 2020, alterado pelo Regulamento n.º 753/2020, de 8 de setembro de 2020.
74. Destes últimos decorrem várias aspetos de relevo que confirmam a procura do rigor na aplicação das regras legais no que se refere a obrigações de serviço público e pagamento de compensações. Desde logo, porque são definidas (i) com objetividade, as obrigações tarifárias, (ii) os pressupostos e metodologia de operacionalização das compensações correspondentes, (iii) a transmissão de dados de exploração, incluindo informação contabilística, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras, (iv) os mecanismos de fiscalização e sancionatórios

75. Por outro lado, será de referir que a CIM comunicou à AMT os atos impositivos de obrigações de serviço público de serviços essenciais em 2020, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, que expressam claramente (i) que a imposição da obrigação de serviço público³⁶ ³⁷de realização dos serviços identificados confere aos operadores o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, atribuir pela CIM, calculada nos termos do nos termos do anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007³⁸; (ii) que o cálculo das obrigações de serviço público tem por base a metodologia prevista no Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, levando em consideração elementos específicos, objetivos e quantificáveis: Custo mínimo diário da exploração de uma linha de serviço público de transporte de passageiros; Custo de produção por quilómetro;

³⁶ Nos mesmos atos Impositivos são especificadas as obrigações do operador, em termos semelhantes ao ora efetuados: “a. O cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de utilização dos títulos previstas no respetivo contrato de transporte; b. A venda ao público dos títulos válidos nos serviços de transporte que prestem para a sua utilização pelos utentes; c. A manutenção em regular funcionamento de sistemas de bilhética que permitam a utilização dos títulos abrangidos, bem como o reporte e transmissão de toda a informação necessária ao cálculo das compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável; d. A fiscalização das validações de todos os títulos de transporte, bem como que os passageiros estão munidos de título de transporte e demais obrigações previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 9/2015; e. Garantir a implementação das medidas de proteção de saúde pública emanadas pela Direção-Geral da Saúde; f. Limitar o número máximo de passageiros transportados por veículo segundo as instruções ou regulamentação emanadas pelas autoridades competentes, de forma a garantir a distância de segurança entre passageiros; g. Assegurar a limpeza e a desinfecção diária de veículos, instalações e equipamentos utilizados pelos passageiros e outros utilizadores, de acordo com as recomendações das autoridades de saúde; h. Prestação de informação ao público através do website do operador; i. Manter a qualidade do serviço de transporte público; j. Prestar à CIM do Ave todas as informações e todos os esclarecimentos necessários ao acompanhamento fiscalização da aplicação da presente imposição, que lhes sejam solicitados por aquela e no prazo que venha a ser razoavelmente fixado; k. Para efeitos de implementação dos serviços essenciais e pagamento das respetivas compensações por obrigações de serviço público, fornecer à CIM do Ave os dados das vendas e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística analítica, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras, nomeadamente a constante do ANEXO II; l. Facultar às entidades fiscalizadoras acesso a todos e quaisquer documentos e sistemas informáticos relacionados com o serviço público e com a venda e validação de títulos e passes – designadamente o sistema de bilhética e de faturação – e prestar todos os esclarecimentos e colaboração que lhe forem solicitados; m. Sujeitar-se a auditoria por parte da CIM do Ave ou em entidade externa que esta possa contratar para o mesmo efeito, com o detalhe definido na parte definida das obrigações complementares e acessórias constantes do n.º 2); n. Impor o uso obrigatório de máscaras ou viseiras na utilização de transportes públicos.”.

³⁷ Constituem ainda obrigações complementares e acessórias àquelas anteriormente previstas em 1): a. colaboração leal com a CIM do Ave na implementação destes serviços, não criando impedimentos ou obstáculos ao normal desempenho das atividades de supervisão e fiscalização por aquela, ou por outras entidades em quem esta Autoridade de Transportes encarregue, sobre o cumprimento da presente imposição; b. Durante a vigência dos serviços essenciais, o Operador deve dar conhecimento, de forma fundamentada, à CIM do Ave da ocorrência de qualquer situação que possa interferir com, ou impedir, o cumprimento pontual de qualquer obrigação nele estabelecida; c. A atividade do Operador está sujeita à fiscalização e monitorização da CIM do Ave, através da realização de ações de fiscalização ou auditorias, com vista à verificação do cumprimento das obrigações de serviço público. d. A fiscalização do cumprimento dos serviços essenciais compete ainda à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes e às demais entidades com atribuições e competências de fiscalização sobre as atividades do setor da mobilidade e dos transportes. e. Para efeitos do disposto nas antecedentes disposições deste número, o Operador de serviço público obriga-se a colaborar, de boa-fé, com a CIM do Ave e, eventualmente, com a entidade de auditoria na realização da auditoria, assegurando-lhes, designadamente, o acesso livre ao respetivo sistema de informação e registo.

³⁸ Pela prática das obrigações de serviço público acima indicadas, o Operador tem direito a uma compensação a pagar pela CIM do Ave, cujo valor corresponde ao resultado da aplicação da seguinte fórmula: $Compensação = [VK \times CU - RT - OC] \cdot$ “Compensação” corresponde ao valor da compensação ao Operador; • “VK” corresponde ao número de veículos.km comerciais de serviços essenciais produzidos durante o mês; • “CU” corresponde ao custo unitário médio por veículo.km comercial produzido, o qual se fixa em €1,70. • “RT” corresponde às receitas tarifárias relativas a títulos comercializados durante o mês em causa. No caso de passes mensais, considera-se a receita tarifária respeitante aos passes mensais cujo direito de utilização seja o mês em causa, independentemente de terem sido emitidos ou comercializados no mês anterior. • “OC” corresponde a outras compensações tarifárias decorrentes dos títulos previstos em “RT”, designadamente respeitantes a transportes escolares, compensações relativas ao Passe 4_18, Sub23, programa PART ou outras.”

Receitas geradas pela exploração dos serviços de transporte³⁹. (iii) e a despesa máxima estimada.

76. De referir também que com a publicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a AMT emitiu, desde logo, diversas orientações^{40 41 42 43}, designadamente:

- Para esta Autoridade, os operadores deveriam remeter toda a informação operacional e financeira que permita avaliar se as verbas que lhes foram atribuídas não representam uma sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim⁴⁴, Tal é determinante para a prossecução do superior interesse público inerente ao controlo de legalidade, da atribuição de compensações financeiras e do dispêndio de recursos públicos e cumprimento dos normativos legais nacionais e europeus, bem como jurisprudenciais, aplicáveis à matéria⁴⁵;
- No que se refere ao racional de apuramento de compensações, aplica-se, na generalidade, o previsto no artigo 24.º do RJSPT, bem como no artigo 4.º do Regulamento (CE) 1370/2007, nas informações desta Autoridade⁴⁶ e nas Orientações da Comissão Europeia⁴⁷, ou seja, devem ser tidos em conta os

³⁹ “O incumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas na presente imposição constitui ainda contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPT.”

⁴⁰ Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 De Abril - COVID-19 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

⁴¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

⁴² De referir, igualmente, que nos termos do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os operadores de transportes devem remeter e registar, anualmente ou sempre que se justifique, informação operacional, económica e financeira às autoridades de transportes, devendo estas validar tal informação, bem como decorre artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de Maio e do n.º 1 do artigo 7.º do regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, a necessidade de transmissão periódica de informação entre operadores e autoridades de transportes, designadamente quanto a compensações por obrigações de serviço público - Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

⁴³ 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

⁴⁴ Designadamente: (i). Relatório e Contas; (ii) Demonstração dos serviços efetivamente prestados e uma conta de exploração do serviço público de transporte de passageiros, antes e depois das restrições e limitações decorrentes das medidas de mitigação da pandemia COVID-19.; (iii) Demonstração dos recebimentos de subsídios à exploração ou outros apoios concedidos no mesmo contexto; (iv) Comunicação de compensações e remunerações recebidas através de instrumentos legais, regulamentares e contratuais, por parte de entidades públicas.

⁴⁵ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

⁴⁶ Designadamente http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

⁴⁷ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma OSP^{48 49 50}.

- Neste contexto, conforme recomendado pela AMT, e de forma a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato/acordo celebrado e respetivos pagamentos, deveria assegurar-se entre outras matérias: (i) Definição objetiva e mensurável de OSP a cumprir pelo operador; (ii) Garantir a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado)⁵¹; (iii) Realizar auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007^{52 53}.
- Isto porque, de forma a permitir não só a adequada formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público, mas ainda a adequada monitorização e fiscalização contratual⁵⁴, caberá à autoridade de transportes obter e ao operador apresentar, dados devidamente segmentados e demonstrados dentro de cada rubrica, isto é,

⁴⁸ Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

⁴⁹ Relatórios sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf e <http://www.amt-autoridade.pt/media/2877/compensacoesfinanceiras.pdf>)

⁵⁰ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf

⁵¹ Incluindo assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSTPT - Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf

⁵² Também se recomendava estipular obrigação contratual do operador colaborar no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as OSP e dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual. - Orientações para a elaboração de reportes públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf e <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>).

⁵³ Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiro: http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf

⁵⁴ Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (ou contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual/compensação a pagar, nos termos do Código dos Contratos Públicos e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes;

- Neste sentido, foram apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	• (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo); • indicação de nº de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	• Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	• Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	• Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	• Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	• Custos totais SG&A desagregados

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	• Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno

Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	• Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	• Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

- Sem prejuízo de serem fixados critérios objetivos, permitindo a existência de racional para proceder a pagamentos por conta, na verdade, seria de garantir a possibilidade de efetivo ajuste de tais valores, caso se verifique que os valores reais e comprovados de gastos e rendimentos diferem daquilo que foi estimado inicialmente. Ou seja, admite-se a revisão de montantes de compensações, caso se verifique que as variáveis estimadas e constantes do seu cálculo sofreram alterações em função de dados reais relativos a serviços produzidos e não a consideração de variáveis não aceitáveis ou não contabilizadas inicialmente;
- Quanto aos gastos operacionais elegíveis, apenas seria de considerar a componente fixa dos gastos operacionais e a componente variável associada à efetiva prestação dos serviços essenciais definidos pelas autoridades de transportes;
- O défice elegível para financiamento resultaria da soma das receitas da venda de títulos de transporte ou prestações de serviços no âmbito do transporte público de passageiros com os subsídios à exploração (tais como compensações financeiras PART, PROTransP, Passes 4_18, sub23 e social, ou outros apoios travessais à economia, como sejam o lay-off) deduzindo-se os gastos fixos da exploração - tendo em conta a oferta determinada no período homologado de 2019 e os gastos variáveis em relação aos serviços de transporte público essenciais que forem definidos pelas AT;
- A imputação de valores médios ou de referência relativos à empresa e aos serviços operados a nível nacional, não se afigurava aceitável, uma vez que devem ser tidos em conta os custos efetivos relacionados com o serviço em concreto, nem se considera igualmente aceitável ter em conta perdas relativa a todo o grupo de empresas e de outros serviços que não estejam diretamente

relacionados com a operação neste território, bem como não se considera aceitável que o financiamento ao serviço público possa ser canalizado para cobrir défices de exploração de atividades comerciais.

77. De salientar que a avaliação da conformidade do presente contrato, tendo em conta a experiência dos atos impositivos de serviços essenciais, ao abrigo do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, não consubstancia a avaliação prevista no artigo 6.º daquele diploma, procedimento esse que é efetuado em sede própria.
78. Por outro lado, constata-se que o CE do presente procedimento estabelece o nível de serviço e as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros, que incluem diversas dimensões, designadamente: (i) carreiras a explorar , (ii) número de circulações, (iii) tarifários, (iv) requisitos dos veículos (v) informação ao público, (vi) obrigações de reporte; obrigações societárias; obrigações de imagem; obrigações de relacionamento com os passageiros; obrigações de manutenção; obrigações de limpeza; (vii) penalidades, comprovando a existência de uma significativa falha de mercado no quadro atual que deve ser suprida.
79. Face à documentação apresentada, podemos concluir que estamos perante um procedimento tendente à escolha de um operador para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse comercial do operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade na perspetiva pública e num caráter transitório.
80. Afigura-se que do procedimento não decorre qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, até porque foi efetuada consulta ao mercado, tendo em conta o procedimento concorrencial em curso e tendo por base a experiência de implementação do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, não existindo evidências de que a remuneração permita cobrir os custos ocasionados com o serviço público, atentando aos procedimentos contratuais atualmente existentes.
81. Acresce que, à partida, estará afastado um cenário de sobrecompensação já que as compensações/remuneração dependem da demonstração dos dados reais da

exploração acrescentando o facto de que os mecanismos sancionatórios e de avaliação do desempenho constituem verdadeiros incentivos à eficiência.⁵⁵

82. Por outro lado, a imposição de implementação de sistemas contabilísticos adequados⁵⁶ evidenciará as contas de exploração atinentes ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar-se os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.
83. No que se refere ao “lucro razoável”, de referir que a AMT tem assumido como referência o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem⁵⁷, que é de 10%. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável⁵⁸ associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros. Tal não significa, no entanto, que aquela percentagem deva, obrigatoriamente, ser alcançada.
84. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, sendo esses os factos que devem carecer de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por

⁵⁵ Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014 Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, “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”.

⁵⁶ 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(...)”.

⁵⁷ Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qswb/Dashboards>.

⁵⁸ Para efeitos do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

parte daquela, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento e de sua responsabilidade.

85. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que neste caso concreto se afigura estar garantido.

Obrigações contratuais/Indicadores

86. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reportes⁵⁹, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral, no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o já referido relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento (e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio⁶⁰).
87. No caso concreto, sublinha-se que, à semelhança do procedimento concursal, foram tidas em conta as orientações da AMT quanto ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público⁶¹, tendo também sido definidos procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que lhe permite não só efetuar uma

⁵⁹ Ver: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_risptp_2016-2020.pdf ; Relatórios de Obrigações de Serviço Público: https://www.amtautoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf e Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros - <https://www.amtautoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>

⁶⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁶¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

monitorização⁶² eficaz da execução contratual⁶³ ⁶⁴, bem como acorrer à dinâmica da gestão contratual (alterações ao nível de serviço em função das circunstâncias).

88. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cabal cumprimento de horários e frequências. No quadro específico ora sob escrutínio estão estabelecidos indicadores de desempenho, correspondendo-lhes uma sanção efetiva para todo e qualquer incumprimento de nível operacional.
89. De sublinhar também que o CE prevê uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, como tem, aliás, sido recomendado pela AMT em outros procedimentos.

Do contrato de serviço público e outros aspetos contratuais

90. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o CE dá adequada execução ao 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 e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
91. Deverá também ser dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público*

⁶² Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

⁶³ Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

⁶⁴ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.

selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa.”. Julga-se assim que os deveres gerais e específicos de informação do operador permitirão à CIM produzir o referido relatório e de acordo com as orientações produzidas pela AMT.⁶⁵

92. Finalmente, de referir que a CIM deverá garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como à competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁶⁶, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
93. Em conclusão, do ponto de vista global, constata-se que:
- Foram fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual na forma de obrigações de serviço público objetivamente fixadas;
 - Procedeu-se à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
 - Foi tido em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais da população em matéria de mobilidade;
 - Foi estabelecido valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
 - Foram estabelecidos mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de avaliação do desempenho e estabelecimento de sanções contratuais.

⁶⁵ Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 em http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶⁶ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

94. Não obstante se tratar de um procedimento urgente, destinado a assegurar a ininterruptibilidade de um serviço essencial, por causas que não se afiguram imputáveis à CIM, determina-se o seguinte:

- Garantir o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019⁶⁷ ⁶⁸;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSTPT, transmitir à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais, caso se verifiquem designadamente incumprimento de obrigações de serviço público previstos no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garantir que o operador incumbente, mesmo em fase final de exploração dos atuais serviços, cumpre com as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual.

95. Do mesmo passo, recomenda-se que seja garantida a integridade do procedimento administrativo, incluindo:

⁶⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

- As evidências das causas da situação imprevisível e exterior à CIM, e que motivaram a necessidade de recurso ao presente procedimento, para assegurar a manutenção do serviço público;
- A documentação relativa a anteriores contratações de serviços públicos, com os operadores em causa, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, incluindo das ações de receção e verificação da informação de base transmitida pelos operadores.

V – DAS CONCLUSÕES

96. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento a lançar pela CIM, estão em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como 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, sendo por isso favorável.
97. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o valor do contrato, em valores estimados – dependentes da aferição dos dados reais da exploração e da efetiva duração do contrato – no montante máximo de €[confidencial], em linha com a despesa atualmente efetuadas para os serviços de transporte público de passageiros em concreto.
98. De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas.
99. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.

De salientar, finalmente, que a avaliação da conformidade legal do presente contrato, tem em conta a execução e os montantes contratados no âmbito dos atos impositivos de serviços essenciais, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para efeitos previsionais da execução contratual, mas não consubstancia a avaliação prevista no artigo 6.º daquele diploma, procedimento esse que é efetuado em sede própria.



Lisboa, 18 de novembro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino