

PARECER N.º 20/AMT/2022

I – DO OBJETO

1. Ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, veio a Metro-Mondego, S.A. (MM) *“formular o pedido de Parecer junto da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) ao Procedimento por Concurso Público para a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros em alternativa ao Ramal da Lousã entre Serpins e Coimbra e ao Contrato celebrado na sua sequência”*.
2. A emissão de parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições gerais da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes, bem como na avaliação das políticas referentes àqueles mercados.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

¹ 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.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
5. No caso concreto, como ainda se explicitará, o parecer fundamentar-se-á nas alíneas a), e), g), j), k), e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, tendo em conta a sua emissão após adjudicação.
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como do Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros.
7. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos - CCP (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual).
8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

² 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.

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

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

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

II – DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação⁶

9. Importa, face à sua relevância, ter em conta o historial constante do documento de fundamentação elaborado pela MM. Do referido documento consta o seguinte:

- Com a suspensão do serviço ferroviário no Ramal da Lousã, em 3 de janeiro de 2010, decorrente das obras de construção do Sistema de Mobilidade do Mondego (SMM), foi necessário substituir aquela oferta por transporte rodoviário, no que se convencionou denominar por “*Serviços Rodoviários Alternativos ao Ramal da Lousã*”, conforme decorre do Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 226/2004, de 6 de dezembro, que aprova as Bases de Concessão da MM;
- De acordo com o n.º 2 do artigo 6.º (Regime transitório de exploração) do referido diploma “*cabe à Metro-Mondego, S.A., assegurar a realização de transportes alternativos durante a fase de construção e implementação do sistema objeto da concessão, até à entrada em funcionamento deste*”.
- Sobre os Serviços Alternativos, diz ainda o n.º 4 do mesmo artigo que “*quando os obras inviabilizarem a prestação do serviço ferroviário será o mesmo substituído por transporte alternativo rodoviário assegurado pela Metro-Mondego, S.A.*” e o n.º 6 que “*no caso de ser manifestamente impossível à Metro-Mondego, S. A., suportar, total ou parcialmente, os encargos decorrentes das obrigações a que se referem os n.ºs 2, 3 e 4, quer através dos seus recursos próprios, quer pela imputação desses encargos à subconcessionária, o Estado assegura à Metro-Mondego, S.A., os meios necessários ao ressarcimento dessas obrigações*;
- Nos anteriores procedimentos concursais relativos aos Serviços Alternativos a tutela setorial deu indicação à MM para que fosse a CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (CP) a preparar os respetivos concursos públicos visando a contratação externa desses serviços, a comercialização dos títulos de transporte, bem como a efetuar a gestão do contrato;
- A responsabilidade da MM, nos anteriores procedimentos, centrou-se em suportar o diferencial entre os encargos com a oferta do serviço e as receitas de

⁶ Tem como anexos: Anexo I – Aprovação pela SEI da metodologia relativa à contratação dos Serviços Alternativos; Anexo II – Estudo da oferta (TRENMO, 2021); Anexo III – Peças procedimentais; Anexo IV – Contrato.

transporte, investimento e manutenção da infraestrutura de apoio, para além de garantir a interação com os clientes (divulgação de informação e gestão das reclamações) e acompanhar, com a CP, a evolução do contrato de prestação de serviços;

- A execução dos contratos anteriores decorreu nos termos legalmente previstos, tendo os adjudicatários cumprido, na sua generalidade, as obrigações contratuais e disponibilizado às populações, em termos adequados, o serviço de transporte contratado;
- Relativamente às penalidades/sanções contratuais aplicadas, os valores foram evoluindo, tendo resultado no quadro seguinte:

[confidencial]

10. Acrescentou a MM que:

- Com a atribuição à MM das responsabilidades da futura operação do SMM, o contexto anterior alterou-se, por indicação da Secretaria de Estado das Infraestruturas (SEI), passando a ser a MM a assegurar a preparação e a gestão do novo contrato de prestação dos Serviços Alternativos⁷;
- Considerando que (i) a Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2019, de 31 de janeiro, publicada em Diário da República de 4 de fevereiro de 2019, aprovou a implementação do SMM no troço do antigo Ramal da Lousã, entre as estações de Coimbra B e Serpins e a Linha do Hospital, (ii) o anterior contrato para a operação dos Serviços Alternativos terminou em 17/12/2021, (iii) se prevê a entrada em operação do SMM em julho de 2023, revelou-se necessário assegurar a continuidade deste serviço público de transporte de passageiros, razão pela qual foi lançado em julho de 2021 um Concurso Público visando a contratação desse serviço, processo que conduziu à outorga do contrato em 21/10/2021 e ao respetivo envio para o Tribunal de Contas em 02/11/2021, para fiscalização prévia.;
- A execução do contrato em apreciação é fundamental para garantir, às populações que eram servidas pelo extinto Ramal da Lousã, um serviço de transporte essencial naquele território.

⁷ cfr. aprovação pela SEI da metodologia relativa à contratação dos Serviços Alternativos, que se junta como Anexo I.

11. Para a realização de serviço de transportes imposta pelo Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de janeiro, a MM, tendo em conta o preço base de €[confidencial], lançou um procedimento concursal, nos termos do CCP, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) em 28/07/2021.
12. Do referido procedimento decorre a celebração de um contrato, através do qual *“a empresa contratada irá prestar um serviço de transporte público por conta da MM sendo remunerada por isso, não transferindo a MM para o prestador de serviço nenhum risco comercial, pelo que não existe nenhum serviço que seja executado pela empresa contratada no qual esta não tenha um interesse comercial.”*
13. Para os efeitos do artigo 46.º-A do CCP, entende a MM que não se justifica uma contratação por lotes, tendo em conta a reduzida escala da operação e o horizonte temporal limitado e a necessidade de assegurar a não existência de disrupções na sua prestação, com risco elevado de alterações estruturais num histórico de mais de uma década, sendo a única escolha viável e a mais eficiente para a entidade adjudicante.
14. Segundo a MM, o preço unitário⁸ subjacente ao cálculo do Preço Base do concurso foi de [confidencial].€/km, ou seja, o Preço Base do Concurso Público, cujo valor de €[confidencial]. corresponde ao produto da produção contratualmente prevista, 1,64 milhões de quilómetros [MKm], pelo preço unitário referido.
15. Para a avaliação do preço unitário, foi considerada a estrutura de custos de produção apresentada no Quadro 2, a qual tem como subjacente uma produção diária por motorista e por veículo de 150 km, um consumo de combustível de 48 litros de gasóleo / 100 km, ao preço de [confidencial].€/litro⁹, um custo de aquisição dos veículos de [confidencial].[K€] por autocarro com um período de amortização de 15 anos.
[confidencial].
16. Acrescenta que, para validação do valor do custo unitário considerado, foram efetuadas duas validações relevantes: por um lado, foi realizada uma comparação com os valores históricos dos concursos anteriormente promovidos e, complementarmente, foi também concretizado um *benchmark* com valores praticados noutros concursos para a realização de serviço público de transporte de passageiros.

⁸ Considerando como valor unitário o rácio entre o custo da produção efetuada pelo operador e o número de quilómetros oferecidos em serviço público (excluindo, portanto, a extensão dos percursos em vazio), expresso em euros por quilómetro [€/km], frequentemente também referido por euros por veículo.km [€/V.Km].

⁹ Valor publicado pela Direção Geral de Energia e Geologia relativo a maio de 2021.

17. Quanto à comparação com os custos unitários subjacentes aos contratos anteriores, os valores anuais apresentam-se no Quadro 3, no qual se podem observar variações de cerca de 25% entre os valores máximo ([confidencial].€/km) e mínimo ([confidencial].€/km).
- [confidencial].
18. Considera a MM que o diferencial ocorrido entre 2014 e 2016 ([confidencial].€/km vs [confidencial].€/km, respetivamente) se justifica pela disputa de mercado ocorrida por parte dos operadores interessados na prestação deste serviço na região, pelo que se justificará uma apresentação de um preço unitário marginalmente superior ao suportado em 2020, nomeadamente para reduzir o risco de ficar deserto o Concurso Público. Acresce ainda evolução dos custos com combustível, com um aumento de 20,4% entre junho de 2020 e junho de 2021, o que, segundo a MM, aconselhou um preço unitário superior ao praticado em 2020.
19. A MM teve também em conta os procedimentos concursais lançados pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM), pela Área Metropolitana do Porto e pela Área Metropolitana de Lisboa, constantes do Quadro 4 e que incluem os valores dos preços unitários subjacentes ao preço base e as exigências mais relevantes em termos de idade da frota.
- [confidencial].
20. No que se refere ao prazo estimado de vigência de 22 meses, refere a MM que o mesmo resulta da circunstância de o contrato para a operação dos Serviços Alternativos em vigor à data do lançamento do procedimento terminar em 17 de dezembro de 2021 e que o prazo previsto para a entrada em operação do SMM é o segundo semestre de 2023.
21. No que se refere ao esquema de penalidades e/ou incentivos, reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato refere a MM que o contrato estipula, designadamente:
- Regras precisas para a articulação entre o prestador de serviço e a MM (artigo 4.º);
 - Previsão de dedução: de valores dos serviços de transporte rodoviário não prestados por motivos imputáveis à empresa contratada (e. g. avaria do autocarro, falhas do pessoal e outros motivos não designados), servindo como base para essa dedução os preços por viagem adicional indicados na proposta do adjudicatário (al. b) do n.º 1 do art. 6.º); do valor de 25% sobre o preço do autocarro por viagem adicional correspondente aos serviços de transporte

rodoviário não prestados, por motivos não imputáveis ao adjudicatário (al. c) do n.º 1 do art. 6.º);

- Regime de responsabilização do prestador de serviço (artigo 8.º);
- Regime claro de penalidades (artigo 11.º);
- Regras precisas relativas à inspeção dos veículos pela MM (artigo 12.º);
- Critérios de controlo da qualidade do serviço (artigo 13.º);
- A caracterização precisa das obrigações de serviço de transporte do adjudicatário (artigo 24.º, artigo 26.º e anexos II, III e IV);
- Procedimentos ambientais e de gestão de resíduos (artigo 28.º).

22. No que se refere a autorizações, licenças e pareceres especifica a MM que:

- A contratação em causa foi objeto de autorização pela Autoridade de Transportes em causa, o Estado, por intermédio da SEI (cfr. Anexo I);
- Através da Portaria n.º 290-A/2021, de 20 de julho, a MM foi autorizada a proceder à repartição de encargos decorrentes do contrato para a prestação dos Serviços Alternativos, até ao montante global de €2.711.240,00 (acrescidos de IVA);
- A decisão de contratar foi tomada pelo Conselho de Administração da MM, na reunião de 22/07/2021.

23. No que refere à evolução dos serviços contratados, a MM refere que a mesma foi sendo ajustada, por forma a adaptá-lo às necessidades da população, ou seja:

- Reforçando pontualmente o serviço nos períodos em que se verificavam situações de saturação da oferta,
- Reduzindo o número de ligações sempre que se registavam níveis de procura excessivamente baixos (garantindo, porém, frequências mínimas adequadas) e;
- Estabelecendo ligações diretas entre os principais centros (Lousã, Miranda do Corvo e Coimbra) por forma a melhorar a qualidade do serviço.

[confidencial].

24. Refere a MM que o incremento da produção prevista no âmbito do contrato em apreciação decorre, essencialmente, do estudo de otimização no qual foi identificado que

algumas das deslocações em vazio (entradas em linha ou saídas de linha) que já eram efetuadas poderiam ser transformadas em deslocações em serviço, aumentando a oferta de transporte sem aumentar o número de quilómetros totais (soma dos quilómetros em serviço com as deslocações em vazio), pelo que melhoram o serviço oferecido sem gerar encargo adicional relevante¹⁰.

25. A MM releva também que a definição da oferta dos Serviços Alternativos teve por base a garantia da capacidade e frequência anteriormente oferecidos pela CP na ligação ferroviária pré-existente do ramal da Lousã, tem sido ajustada progressivamente e que tal tem sido uma tarefa articulada entre as duas entidades.
26. Ainda assim foi elaborado um estudo na fase de preparação do Concurso Público em referência, visando a elaboração de um horário com maior racionalidade em termos de cadenciação dos serviços, validada por consultor externo, num contexto de otimização cujo estudo é junto como Anexo II ao documento de fundamentação e do qual resultou num incremento da oferta.
27. Mais se refere que a oferta dos Serviços Alternativos tem por racional servir as populações que eram servidas pelo Ramal da Lousã¹¹, agora em modo rodoviário, mas em condições semelhantes às que anteriormente eram oferecidas em modo ferroviário. E por forma a respeitar as regras concorrenciais vigentes, não foram estabelecidas quaisquer paragens intermédias, não obstante as solicitações apresentadas diversas vezes pela população.
28. No que se refere ao modelo de remuneração, a MM optou por um contrato *Gross Cost* (prestação de serviços) e em que o operador a contratar é remunerado pelo serviço prestado, tomando como base o plano de oferta definido pela MM, sempre respeitando os requisitos de qualidade estabelecidos no CE, não detendo o operador de transporte o risco associado à receita e a entidade adjudicante pode efetuar ajustamentos quer na rede quer nas tarifas, sem afetar (substancialmente) a economia contratual.
29. Considera a MM que em contrato de duração curta é inexequível que o operador possa dispor de tempo suficiente para poder implementar medidas para captação de novos clientes que tenham resultados relevantes durante a execução do contrato-

¹⁰ Segundo a MM: “O aumento de encargos, muito pouco significativo, decorrente da transformação da produção de quilómetros em vazio na oferta de quilómetros em serviço decorre, quase exclusivamente, da ligeira redução da velocidade associada à necessidade de efetuar paragens intermédias.”

¹¹ Mais concretamente as estações e apeadeiros seguintes: Serpins, Casal de Santo António, Espírito Santo, Lousã, Meiral, Padrão, Corvo, Miranda do Corvo, Lobazes, Moinhos, Trêmoa, Vale de Açor, Ceira, Conraria, Quinta da Ponte, Carvalhosas, São José, Coimbra-Parque e Coimbra.

30. Importa referir que, quanto ao PART (Programa de Apoio à Redução Tarifária), foi celebrado um protocolo entre a MM e a CIM e assinado um contrato interadministrativo para delegação de competências entre o Estado e a CIM, dado que o Estado é a autoridade de transportes da MM, sendo oferecido aos passageiros um desconto de 30% no preço das assinaturas vendidas no Ramal da Lousã, exceto as relativas a viagens realizadas exclusivamente no concelho de Coimbra, onde a autoridade de transportes é o município. O valor do desconto é depois compensado através de transferência efetuada pela CIM.
31. Quanto à bilhética e rede de vendas, é utilizada a bilhética da CP e uma rede de vendas mista que integra as máquinas de venda a bordo (propriedade da CP), duas bilheteiras da MM, operadas pela CP (Lousã e Miranda do Corvo), e uma bilheteira CP (Coimbra Cidade) que vende todos os títulos de transporte da CP e também os válidos nos Serviços Alternativos, estando tal enquadrado em protocolo entre a CP e a MM. Refere esta empresa que se estima vir a implementar um tarifário intermodal em paralelo com o alargamento da rede comercial, que passará a abranger os pontos de vendas dos operadores integrados no tarifário intermodal, onde se incluem os do SMM.
32. No que se refere ao risco da MM, considera esta que os riscos são mitigados, tendo em conta que existem procedimentos de prestação de contas e o operador apenas é remunerado pelo serviço efetivamente prestado, sendo penalizado por qualquer incumprimento independentemente do nível de procura existente ou das receitas tarifárias obtidas.
33. O documento releva também que o contrato estabelece requisitos de qualidade a que têm que obedecer os veículos, incluindo a tipologia, capacidade, acessibilidade, climatização e segurança, tendo subjacentes o cumprimento das normas europeias de emissões, vulgarmente designadas por normas EURO, as quais, no caso dos veículos pesados limitam a quantidade de emissões de CO, NO_x, PM e HC, entre outros.
34. Neste último caso, ao considerar na função de avaliação das propostas a idade dos veículos (assumindo este fator um peso de 25% do valor), refere a MM que se está implicitamente a considerar critérios ambientais, na medida em que, quanto menor a idade das viaturas, maiores serão as exigências ambientais que terão que respeitar (e.g. todos os veículos com menos de 5 anos terão que cumprir a norma EURO VI)¹².

¹² Refere a MM que “*Sublinha-se que esta mesma abordagem foi seguida noutros concursos públicos, de que é exemplo o “Concurso público para aquisição de serviço público de transporte rodoviário de passageiros Área Metropolitana de Lisboa”, adjudicado em outubro de 2020.*”

35. Mais esclarece a MM que a responsabilidade pela frota recai sobre o adjudicatário, incluindo os locais de recolha e manutenção dos veículos, bem como as responsabilidades sobre a contratação de pessoal.
36. No que se refere a um exercício de comparação de formas alternativas de alcançar os mesmos fins, releva a MM que a contratação de serviços se trata de uma obrigação legal, pelo que não estão em causa opções próprias, a não ser - com limitações - no que se refere a dimensões, modo de operação, intensidade da oferta e tarifa a aplicar.
- Quanto a tarifários, e porque se pretende um serviço semelhante ao ferroviário, considerou-se não ser de aumentar aqueles, por estar em causa a redução de tempos de percurso e porque o serviço já vinha assistindo a quebras de procura;
 - Quanto à oferta, a mesma foi ditada pela necessidade de garantir capacidade para transportar os passageiros que anteriormente recorriam ao serviço ferroviário, sem prejuízo dos ajustes que a cada momento fossem necessários;
 - Quanto à dimensão do modo de operação, considerou-se que não seria de afastar do modelo vigente e que a eventual internalização de alguns custos e responsabilidades obrigaria a diversas tarefas inviáveis ou economicamente muito desfavoráveis, designadamente no que se refere a contratação de motoristas ou aquisição de material circulante, não adequado ao futuro modelo de exploração a prosseguir pela MM.
37. No que se refere ao equilíbrio económico-financeiro, sustentabilidade da operação e comportabilidade orçamental da despesa, é relevado mais uma vez que se trata de uma obrigação legal acometida à MM pelo Estado na sua qualidade de concedente e autoridade de transporte, transitoriamente até que seja implementado o modelo definitivo (Metrobus). Tal não significa, segundo a MM, que não tenham sido desenvolvidos esforços no sentido de garantir uma oferta adequada e otimizada, procurando minimizar o esforço financeiro, que, em última análise, é suportado pelo Estado.
38. Refere a MM que:
- “ (...)do ponto de vista económico e financeiro, os encargos suportados com os Serviços Alternativos são considerados uma despesa de investimento, ou seja, são capitalizados no investimento em curso por corresponderem a uma atividade estritamente necessária para a concretização do SMM, da mesma forma que são consideradas as empreitadas de construção ou a aquisição de

equipamentos (e. g. aquisição de veículos, fornecimento de sistemas de bilhética), até à sua entrada em funcionamento”;

- *para colocar o SMM em funcionamento é necessária a execução de diversas intervenções na infraestrutura, sendo que são estas que impediram a continuação do serviço ferroviário e, conseqüentemente, obrigaram a oferecer os Serviços Alternativos pelo que, os encargos suportados, líquidos dos proveitos obtidos, são contabilisticamente considerados como investimento, tal como tem sido relevado nos Relatórios e Contas desde 2010 até ao presente.”*

39. Finalmente, no que se refere a instrumentos de planeamento tidos em conta na elaboração do procedimento, a MM faz referência ao Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) na CIM, que resume as orientações estratégicas da Região para o equilíbrio e bom funcionamento do sistema de mobilidade, e onde é sublinhada a especial relevância do projeto do SMM para a promoção do uso de transportes públicos, com implicações em todos os municípios da região.

Contrato¹³

40. O contrato, assinado em 21-10-2021, é constituído por diversos anexos, incluindo i) CE; ii) Proposta do Adjudicatário; iii) Esclarecimentos sobre a proposta adjudicada, prestados pelo Adjudicatário, todos tal como decorre do artigo 96.º do CCP.
41. Optou-se, no caso concreto, por relevar para a descrição do CE, a referências às principais disposições que regem a execução contratual, por as mesmas se apresentarem de forma mais descrita e enunciativa.
42. O referido contrato replica e complementa as disposições do CE, estabelecendo destacando-se o artigo 5.º que estabelece que:

1. Os valores a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto durante o período de vigência, não poderão exceder os preços indicados na alínea a), bem como os valores unitários para os serviços descritos nas alíneas seguintes:

a) Para a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, incluindo a venda a bordo de títulos de transporte, entre as estações de Coimbra e Serpins, de acordo com o horário constante no Anexo III, para o período de vigência do contrato – [confidencial].€ ([confidencial].); b) Por autocarro adicional por viagem:

¹³ Constituem anexos do Contrato os seguintes: Anexo I – Documento de adjudicação da prestação de serviços; Anexo II – Caracterização da prestação de serviços; Anexo III – Horário do serviço rodoviário; Anexo IV – Supressões de Natal e Ano Novo; Anexo V – Trajetos e paragens.

Coimbra/Serpins — [confidencial].€;

Coimbra/ Lousã — [confidencial].€;

Coimbra/Miranda do Corvo — [confidencial].€.

c) Por autocarro adicional por dia, tendo como referência a realização, por um autocarro, de 6 viagens nos percursos dos serviços de transporte rodoviário alternativo – [confidencial].€ (...)”

43. Nesse sentido, as disposições do CE de do PC devem ser lidas tem em conta a versão final do preço contratual, contante do contrato.
44. No que se refere ao PC, considera-se ser relevante efetuar a sua descrição, por ser de sublinhar a submissão à concorrência, de forma transparente e equitativa de um serviço de transporte público de passageiros.
45. A análise da AMT incide, assim, sobre o conjunto da documentação e não apenas pelas peças do procedimento pré-contratual, porque emitida a posteriori do lançamento do procedimento.
46. Não se sublinharão a proposta do adjudicatário ou os esclarecimentos sobre a proposta adjudicada, tendo em conta que os resultados finais têm resposta e reflexo no contrato adjudicado e na obrigatoriedade de cumprimento de toda a documentação contratual, toda ela relevante para vincular as partes e para efeitos de interpretação de novas as disposições contratuais.

Caderno de Encargos (CE)¹⁴

47. Está em causa prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, incluindo a venda a bordo de títulos de transporte, no Ramal da Lousã, entre Serpins e Coimbra, de acordo com o Anexo I do CE.
48. Estabelece o artigo que a prestação de serviços deverá ser executada diariamente, por um período estimado de vigência de 22 meses, com data de início prevista para 18 de dezembro de 2021, podendo cessar antecipadamente com a entrada em funcionamento do Sistema de Mobilidade do Mondego.
49. No que se refere às “Condições específicas”, o artigo 24.º estabelece que será efetuado o transporte rodoviário de passageiros, incluindo a venda a bordo de títulos de

¹⁴ De acordo com o artigo 30.º, constituem anexos do CE: Anexo I – Horário do serviço rodoviário Anexo II – Supressões de Natal e Ano Novo Anexo III – Ficheiros KML com a localização das paragens e dos trajetos

transporte, na ligação rodoviária alternativa ao Ramal da Lousã, entre as estações ferroviárias de Coimbra (Estação Nova) e de Serpins nas seguintes condições:

- Trajetos: os trajetos a realizar são os previstos no Anexo III do CE;
- Horário: os autocarros envolvidos irão fazer os serviços constantes no horário do Anexo I, com exceção dos horários constantes no Anexo II, devendo apresentar-se nas estações de início do serviço, em adequadas condições de climatização, 10 minutos antes das horas de partida indicadas;
- Disponibilidade adicional de autocarros e situações de perturbações: Sempre que for necessário, são colocados, até ao limite de 3, autocarros pedidos pela MM, com 24 horas de antecedência, exceto se em situações de avaria ou acidente, em que o tempo máximo de resposta é de 30 minutos;
- Tipologia dos autocarros e requisitos de qualidade: a) autocarros de um piso, homologados para serviço regional, com lotação mínima de lugares sentados e que apresentem: condições de conforto, segurança e limpeza adequadas; equipamentos de climatização em perfeitas condições de funcionamento; Interiores em bom estado de conservação e limpeza, nomeadamente iluminação, bancos e cintos de segurança. b) primeira matrícula ser posterior a 1/1/2012; c) circular com dísticos identificativos do serviço; d) deter um lugar para cadeira de rodas e acessibilidade por mecanismo automatizado.
- Motoristas: a) deter ter perfil adequado à função, nomeadamente no contacto com os clientes, e zelar pelo cumprimento dos horários, pela validação e venda dos títulos de transporte, pela boa conservação dos equipamentos de venda e pela entrega das receitas; b) deter acesso a telemóvel para contactos diários a estabelecer com a MM para acompanhamento do serviço e controlo dos serviços rodoviários efetuados, e reportar quaisquer ocorrências que o justifiquem; c) deter conhecimento dos trajetos e respetivos locais de paragem, garantindo que os autocarros chegam aos locais de início dos serviços 10 minutos antes da realização dos mesmos; d) estar habilitados à venda de títulos de transporte mediante formação a ministrar; e) assegurar a venda de títulos de transporte a bordo dos autocarros com recurso a meios de venda disponibilizados pela MM.
- Paragens: efetuadas nos locais definidos no Anexo III, não sendo permitida a entrada ou saída de passageiros fora dos locais de paragem previamente indicados;

- Venda de Títulos de Transporte: a) são efetuadas a bordo dos autocarros e em postos de venda fixa junto às paragens de Lousã A, Miranda do Corvo, S. José e Coimbra (Estação Nova); b) a receita das vendas são entregues diariamente à MM; c) a MM efetua ações de fiscalização a bordo; d) o Adjudicatário disponibiliza à MM os modelos contabilísticos de suporte à cobrança que lhe permita controlar diariamente e para cada viagem a relação entre os títulos vendidos, o valor cobrado e o montante entregue;
 - Fiscalização do serviço: a MM fiscaliza: a) A realização dos serviços; b) O cumprimento dos horários; c) A qualidade dos veículos utilizados; d) A limpeza interior e exterior dos veículos; e) A postura e diligência dos motoristas; f) A venda de títulos de transporte e a entrega da respetiva receita.
 - Seguros: o Adjudicatário deve ser o tomador das seguintes apólices de seguro: a) seguro de Responsabilidade Civil de Exploração; b) seguro de responsabilidade civil automóvel de Frota; c) Seguro de acidentes de trabalho
50. Segundo o artigo 25.º, é da exclusiva responsabilidade do adjudicatário o cumprimento das obrigações legais e regulamentares relativas ao pessoal empregado na prestação de serviços¹⁵. Os colaboradores do adjudicatário devem ser por aquele formados, segundo plano de formação anual, de forma a cumprirem as normas de higiene e segurança no trabalho, os regulamentos de segurança, as disposições do sistema de gestão ambiental e outros em vigor na MM, assim como os princípios de bom relacionamento com os clientes no exercício da sua atividade.
51. Estabelece o artigo 28.º que o adjudicatário deve dar cumprimento das políticas ambientais da MM, de acordo com a legislação em vigor, e deve ter em conta a classificação de resíduos de acordo com a Lista Europeia de Resíduos, definida na Portaria n.º 209/2004, 3 de março, e as metodologias e meios técnicos para a separação e triagem de resíduos com vista à correta eliminação ou valorização por entidades licenciadas para o efeito.
52. Segundo o artigo 29.º, para efeitos de monitorização da qualidade, segurança e sustentabilidade do serviço, o adjudicatário deve periodicamente (na periodicidade indicada no CE) disponibilizar à MM os seguintes indicadores:

¹⁵ Nomeadamente no que concerne ao registo de pessoal, à aptidão profissional, condições de trabalho, organização do tempo de trabalho, disciplina, bem como o respeito pela legislação e regulamentação coletiva aplicável, incluindo, relativa aos direitos e garantias conferidos aos trabalhadores, bem como o cumprimento das disposições legais e regulamentares em vigor sobre segurança, higiene e saúde no trabalho relativamente a todo o pessoal empregado na prestação de serviços, sendo da sua conta os encargos que daí resultem.

- N.º serviços não efetuados por origem/destino/mensal;
 - N.º de acidentes ou incidentes rodoviários (safety) por tipo (colisão, despiste, atropelamento, queda de passageiro) e severidade (sem feridos, com feridos ligeiros, feridos graves, mortes)/mensal;
 - N.º de incidentes de segurança (security) por tipo (furtos a bordo de viaturas, vandalismo)/mensal;
 - Consumo anual de energia dos veículos (gasóleo).
53. Segundo o artigo 5.º os valores a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto durante o período de vigência, não podem exceder:
- Para a prestação de serviços de transporte rodoviário alternativo, entre as estações de Coimbra e Serpins, de acordo com o horário constante no Anexo I e supressões do Anexo II, para o período de 22 meses — €[confidencial].;
 - Por autocarro adicional por viagem: — Coimbra/Serpins — €[confidencial].— Coimbra/ Lousã — €[confidencial].— Coimbra/Miranda do Corvo — €[confidencial].;
 - Por autocarro adicional por dia, tendo como referência a realização, por um autocarro, de 6 viagens nos percursos dos serviços de transporte rodoviário alternativo — €[confidencial].;
 - Em caso de desvios de trânsito imposta por autoridade pública ou administrativa, ter-se-á em consideração o preço médio por km resultante da proposta do adjudicatário.
54. Mais se refere que são considerados anormalmente baixos valores que sejam 15% ou mais inferiores à média dos preços das propostas a admitir, os quais podem levar à exclusão das respetivas propostas.
55. Quanto ao artigo 6.º, estabelece-se que a faturação é condicionada pela efetiva mobilização de meios humanos e materiais, devendo ser acompanhada de todos os elementos descritivos e justificativos, sendo deduzidos os valores dos serviços de transporte rodoviário não prestados por motivos imputáveis ao adjudicatário deduzido o valor de 25% sobre o preço do autocarro por viagem adicional correspondente aos serviços de transporte rodoviário não prestados, por motivos não imputáveis àquele.
56. Nos termos do artigo 7.º, deve ser prestada caução, que poderá ser executada para satisfação de quaisquer importâncias que se mostrem devidas por força do não cumprimento de obrigações legais ou contratuais.

57. Estabelece o artigo 8.º que o adjudicatário é o único responsável perante a MM pelo integral cumprimento das obrigações decorrentes do contrato, incluindo danos ou prejuízos causados, pelas matérias técnicas e de coordenação de todo o trabalho realizado para atingir os objetivos fixados no objeto do contrato.
58. Segundo o artigo 11.º, se o Adjudicatário, por motivo que lhe seja imputável, não proceder à realização de qualquer dos serviços mencionados no ponto 2 do artigo 24.º da Parte II do CE, é aplicada uma penalidade de €150 por viagem não realizada, podendo duplicar sempre que em cada mês se registem 5 ou mais situações desta natureza.
59. Mais estabelece que:
- Se, em resultado das ações de fiscalização a bordo, se verificar que um passageiro viaja sem título de transporte válido, será aplicada uma penalidade igual ao dobro do valor de um bilhete inteiro entre a origem e o destino do serviço;
 - Nos casos da ausência de cobrança de títulos de transporte, por motivos imputáveis ao adjudicatário, será deduzido na faturação o valor de até €150 por cada serviço em que não se verificou a cobrança;
 - Se o adjudicatário proceder à realização de qualquer dos serviços com autocarros que não constem da listagem apresentada a concurso, sem que a MM tenha dado acordo à sua substituição, será aplicada uma penalidade por cada viagem realizada correspondente a 25% do preço do autocarro por viagem adicional indicado na proposta do adjudicatário;
 - Se o adjudicatário proceder à realização de qualquer dos serviços com autocarros que não respeitem as alíneas a) ou b) dos pontos 4.1 e 4.2 do artigo 24.º da Parte II do CE, ser-lhe-á aplicada uma penalidade por cada viagem realizada correspondente a 25% do preço do autocarro por viagem adicional indicado na proposta do adjudicatário, podendo duplicar sempre que em cada mês se registem 10 ou mais situações desta natureza;
 - Se o Adjudicatário proceder à realização de qualquer dos serviços assinalados com a observação 6 no Anexo 1 do CE com autocarros não acessíveis a cadeira de rodas, ficará sujeito a uma penalidade de €100 por viagem.
 - O montante total a pagar a título das penalidades referidas é limitado ao máximo de 20% do valor global do contrato, que, sendo ultrapassado, pode levar à

resolução do contrato nos termos estabelecidos no CE e no artigo 329.º do Código dos Contratos Públicos.

60. Por sua vez, o artigo 12.º estabelece os procedimentos relativos à inspeção de veículos e o artigo 13.º os procedimentos relativos a controlo de qualidade
61. Estabelece o artigo 15.º que em caso de incumprimento, por qualquer das partes, das suas obrigações emergentes do contrato pode a outra proceder à sua rescisão, podendo a MM rescindir imediatamente o contrato, sem prejuízo do direito de cobrar as penalidades devidas, nomeadamente, por atrasos, designadamente:
- Se algum dos veículos afetos ao transporte reiteradamente não respeitar as condições exigidas no Caderno de Encargos;
 - Se não for cumprido ou houver cumprimento defeituoso do objeto do contrato;
 - Se verificar o incumprimento de algum dos prazos contratualmente fixados;
 - Se houver quebra do sigilo profissional;
 - Se for atingido o valor máximo das penalidades;
 - Insolvência ou outro facto que implique a impossibilidade ou probabilidade de cumprimento das suas obrigações contratuais.
62. Segundo o artigo 17.º, a responsabilidade pela execução de todos os serviços incluídos no contrato, seja qual for o agente executor, será sempre do adjudicatário, salvo no caso de cessão da posição contratual devidamente autorizada pela MM, tendo em conta os artigos 318.º a 321.º do CCP.
63. Nos termos do artigo 18.º, o adjudicatário não pode ceder a sua posição contratual, nem transmitir quaisquer direitos ou obrigações, seja a que título for, sem a prévia autorização prestada por escrito pela MM.
64. Estabelece o artigo 22.º que para dirimir quaisquer questões ou litígios emergentes da interpretação, aplicação, cumprimento ou incumprimento do disposto nos documentos relativos ao procedimento ou contrato, é exclusivamente competente o Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra.

Programa de Concurso (PC)^{16 17 18}

65. De acordo com o ponto 4, a participação no concurso é limitada às empresas que se encontrem legalmente habilitadas como operador de serviços de transporte público rodoviário regular de passageiros e proposta é constituída pelos seguintes elementos:

- Documento Europeu Único de Contratação Pública;
- Documentação a que se refere o n.º 1 do artigo 57.º do CCP, se for caso disso;
- Documentação comprovativa da habilitação legal do concorrente para prestar serviços de transporte público rodoviário regular de passageiros;
- Documento comprovativo do poder de representação do assinante indicado na Declaração de aceitação do conteúdo do CE, nomeadamente, certidão do registo comercial;
- Preço contratual proposto discriminado através do preenchimento do modelo da proposta previsto no Anexo B;

66. Mais estabelece que a proposta deve incluir também:

- Lista de identificação dos veículos a utilizar na prestação do serviço, através do preenchimento do mapa do Anexo D;
- Cópia do Documento Único Automóvel dos veículos a utilizar na prestação do serviço;
- Declaração com autorização para a sua utilização de veículos (caso o concorrente não seja proprietário) pelo concorrente e afetação desses veículos à prestação de serviços.
- Lista de datas de primeira matrícula dos veículos a utilizar na prestação do serviço, através do preenchimento do mapa do Anexo E.

67. Segundo o ponto 6, não podem apresentar propostas as entidades que se encontrem em alguma das situações referidas no artigo 55.º do CCP, sem prejuízo de o concorrente poder invocar a sua idoneidade através da demonstração das medidas tomadas para o efeito, nos termos do n.º 2 do art.º 55.º-A do CCP.

¹⁶ <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=8680099>

¹⁷ <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=anuncios&id=123463>

¹⁸ Por ser relevante ter-se garantido a submissão à concorrência dos serviços em causa, optou-se por analisar o programa de concurso, a par do Caderno de Encargos e do Contrato.

68. Segundo os pontos 10 e 11, o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade da melhor relação qualidade-preço, tendo em conta o modelo de avaliação indicado no Anexo F, sendo o preço da proposta considerado anormalmente baixo se for 15% ou mais inferior à média dos preços das propostas a admitir.
69. Analisadas as propostas, o júri elabora um relatório preliminar no qual identifica, fundamentando, as propostas excluídas e ordena as propostas aceites.
70. De acordo com o ponto 16, juntamente com a decisão de adjudicação, o adjudicatário é notificado para:
- Apresentar os documentos de habilitação exigidos no ponto 17 do PC;
 - Prestar caução no valor de 5% do valor apresentado para os serviços do Anexo I do CE o período de vigência inicial do contrato;
 - Confirmar no prazo para o efeito fixado, se for o caso, os compromissos assumidos por terceiras entidades relativos a atributos ou a termos ou condições da proposta adjudicada.
71. Estabelece o ponto 17 a enumeração dos documentos de habilitação:
- Declaração emitida conforme modelo constante do Anexo A do PC;
 - Documentos comprovativos de que não se encontra nas situações previstas nas alíneas b), d), e) e i) do Artigo 55.º do CCP, designadamente:
 - Certificado do registo criminal dos titulares dos órgãos sociais de administração, direção ou gerência e estes se encontrem em efetividade de funções;
 - Documento comprovativo da situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social em Portugal ou, se for o caso, no Estado de que seja nacional ou no qual se situe o seu estabelecimento principal;
 - Documento comprovativo da situação regularizada relativamente a impostos em Portugal ou, se for o caso, no Estado de que seja nacional ou no qual se situe o seu estabelecimento principal;
 - Cópia das apólices de seguro previstas no ponto 9 do artigo 24.º da parte II do CE.

72. No que se refere ao contrato (35/10)¹⁹, que remete e replica as disposições CE, o artigo 5.º estabelece que *“1. Os valores a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto durante o período de vigência, não poderão exceder os preços indicados na alínea a), bem como os valores unitários para os serviços descritos nas alíneas seguintes: a) Para a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, incluindo a venda a bordo de títulos de transporte, entre as estações de Coimbra e Serpins, de acordo com o horário constante no Anexo III, para o período de vigência do contrato – [confidencial].); b) Por autocarro adicional por viagem: - Coimbra/Serpins — [confidencial].€; - Coimbra/ Lousã — [confidencial].€; - Coimbra/Miranda do Corvo — [confidencial].€.c) Por autocarro adicional por dia, tendo como referência a realização, por um autocarro, de 6 viagens nos percursos dos serviços de transporte rodoviário alternativo – [confidencial].€.*

III - DO PARECER

Questão prévia

73. Cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSTP, bem como do Regulamento se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público e com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como *“concorrência-regulada”*).
74. Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão Europeia ²⁰que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de*

¹⁹ <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=8680099>

²⁰ 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) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.)

*serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”.*²¹

75. Por outro lado, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor (incluindo o respetivo prazo de vigência).
76. Nos termos do artigo 3.º do RJSPTP por “Serviço público de transporte de passageiros”, entende-se *“o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas.”*
77. No caso concreto, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de todos operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
78. Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo, na medida do possível, ser interrompido.
79. Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento das consequências legais, destinam-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.

²¹ Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

80. Não obstante, caso tal parecer não tenha sido emitido, haverá que verificar que tal *compliance* legal foi assegurada²², através da emissão do presente parecer termos das alíneas a), e), j), k), m) e) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, das alíneas b) e c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio - e sem prejuízo das determinações vinculativas a que haja lugar para garantir aquela conformidade, e, ainda, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades (ainda existentes) causadas pela Pandemia COVID-19.

Quanto ao Sistema de Mobilidade do Mondego

81. A fundamentação efetuou referências às disposições do Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de janeiro, ainda em vigor, que estabelece o *“Regime jurídico de exploração do metropolitano ligeiro de superfície nos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã”*, que inclui no Anexo I as Bases da Concessão e no Anexo II os Estatutos da MM.
82. Segundo o artigo 6.º daquele diploma a CP e a Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P., mantêm o regime de serviço público de exploração e de gestão do ramal da Lousã até que as obras de construção do sistema objeto da concessão inviabilizem a exploração ferroviária e cabe à MM assegurar a realização de transportes alternativos durante a fase de construção e implementação do sistema objeto da concessão, até à entrada em funcionamento deste.
83. De referir que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015, de 20 de agosto, que aprova o Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas - PETI3+ para o horizonte 2014-2020, definiu a importância de se estudarem outras soluções para a concretização do projeto do SMM, com vista à redução do investimento e custos de funcionamento, tendo sido apresentada em 2017 uma solução alternativa ao sistema de metropolitano ligeiro, designada por metrobus elétrico, que se configura como um sistema de transporte integrado por uma exploração rodoviária em infraestrutura dedicada e assegurada por veículos próprios adaptados a essa infraestrutura.
84. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2019, de 4 de fevereiro, foi aprovada a implementação do SMM, incluindo o desenvolvimento dos procedimentos necessários à realização de projetos técnicos e assessoria à gestão e coordenação, de expropriações, de empreitadas relativas às infraestruturas, sistemas de telemática e de

²² Sem prejuízo da capacidade de intervenção da AMT, que não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo.

apoio à exploração e de paragens, sinalética e mobiliário urbano e de fiscalização, tendo sido determinado o faseamento da concretização do empreendimento: (i) Primeira fase: troço suburbano Serpins/Alto de S. João e (ii) Segunda fase: troços urbanos – Alto de S. João/Coimbra e Linha do Hospital, sendo ainda autorizada a assunção de encargos plurianuais e a realização da despesa necessária à implementação do SMM, pela IP.

85. Quanto à MM foi atribuída a competência de implementação e operacionalização do SMM, na componente relativa aos veículos elétricos e respetivo sistema de carregamento, à construção do parque de material e oficinas e à definição e operacionalização do sistema de bilhética.
86. Em 2019 foi publicado o Aviso do POSEUR ²³ para apresentação de candidatura a financiamento comunitário para implementação do SMM – Metrobus, relativo às infraestruturas, foi lançado o concurso para a *“Empreitada de “Adaptação a uma Solução BRT - Metrobus, no troço Alto de São João - Serpins”* ²⁴ no canal do antigo ramal ferroviário, seguindo-se os concursos relativos às empreitadas dos troços urbanos “Alto de S. João/Coimbra” e “Linha do Hospital” e, em 2020, lançou-se a empreitada de *“Desconstrução/reabilitação dos Edifícios A1 e A2” no âmbito da implementação do sistema de Mobilidade do Mondego* ²⁵.
87. O cronograma físico do empreendimento foi desenvolvido com base na Resolução de Conselho de Ministros n.º 25/2019, de 4 de fevereiro, que autoriza a assunção de assumir os encargos plurianuais, fixando montantes para cada ano económico até 2023. No que se refere ao ponto de situação das diversas empreitadas, poderá ser consulta do sítio da internet da MM. ²⁶
88. Foi ainda recentemente publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2022, de 27-01-2022, que vem reafirmar os prazos inerente à execução do SMM, pela assunção dos encargos plurianuais e a realização da despesa necessária até 2025 ²⁷.

²³ https://poseur.portugal2020.pt/media/41877/aviso-poseur-07-2019-15_versao11_19_06_2019.pdf

²⁴ <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Pesquisa/Contrato?a=5903079>

²⁵ <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/129218396/details/2/maximized?serie=II&dreId=129173067>

²⁶ <https://www.metromondego.pt/Projecto/PontodeSitua%C3%A7%C3%A3o/tabid/180/Default.aspx>

²⁷ “Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2019, de 4 de fevereiro, foi aprovada a implementação do Sistema de Mobilidade do Mondego pela Infraestruturas de Portugal, S. A. (IP, S. A.), e autorizada a respetiva despesa, tornando-se necessário proceder à reprogramação da autorização já concedida. O Sistema de Mobilidade do Mondego foi candidatado ao Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (POSEUR), aprovado pela Decisão de Execução C (2021) 152, da Comissão Europeia, de 13 de janeiro de 2021, com dotação de 60 milhões de euros do Fundo de Coesão. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/2021, de 26 de março, foi autorizada a despesa adicional com vista à implementação do Sistema de Mobilidade do Mondego, que acresce à despesa já autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2019, de 4 de fevereiro, bem como reprogramada a despesa autorizada pela referida resolução. A Resolução do

89. No entanto, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 10/2002, de 24 de janeiro, o enquadramento legal aplicável ao transporte público de passageiros sofreu alterações substanciais, desde logo com a publicação do Regulamento e do RJSPTP, bem como se verificaram alterações na organização institucional das entidades públicas competentes e por essa razão se afigura que foi aprovada a alteração àquelas bases de concessão, em 9-12-2021²⁸, tendo a AMT emitido o Parecer n.º 36/AMT/2020, de 21-04-2020 sobre esta matéria.
90. Na pendência da elaboração do presente parecer foi publicado o Decreto-Lei n.º 21/2022, de 4 de fevereiro, que aprovou as novas bases da concessão, que adaptou o regime da concessão às normas europeias e nacionais aplicáveis, concretamente ao Regulamento e ao RJSPTP, passa a fazer referência aos poderes da AMT e refere expressamente que *“cabe à Metro-Mondego, S. A., ainda que por intermédio de terceiros, assegurar a realização de transporte alternativo durante a fase de implementação da infraestrutura do sistema Metrobus, até à entrada em funcionamento deste, em articulação com as autoridades de transportes competentes, nos termos previstos na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual.”*
91. Independentemente do prosseguimento da solução técnica Metrobus, que concretizará efetivamente o SMM, terá de vir a celebrar-se um contrato de serviço público de transporte de passageiros de interesse geral, a celebrar entre o Estado e a MM, quando estiverem reunidas as condições necessárias e antes da entrada em operação (tendo já sido dado um passo na alteração das bases da concessão), estando sujeito a apreciação prévia por parte da AMT.

Conselho de Ministros n.º 35/2021, de 26 de março, autoriza ainda os encargos plurianuais necessários à execução da intervenção na estação de Coimbra B. Prevía-se integrar esta intervenção no âmbito da reprogramação material da candidatura ao COMPETE 2020 referente à modernização do troço Alfaiões-Pampilhosa (2.ª fase), o que não se verificou. Neste contexto, a intervenção de modernização da estação de Coimbra B é crítica para a implementação do Sistema de Mobilidade do Mondego. Tendo em conta que o Sistema de Mobilidade do Mondego é financiado no atual quadro comunitário, cuja elegibilidade termina em 31 de dezembro de 2023, e que foi decidido proceder ao faseamento do financiamento: i) no quadro financeiro plurianual 2014-2020, através do POSEUR, no âmbito do qual serão financiadas todas as despesas elegíveis incorridas até 31 de dezembro de 2023 (exceto as relacionadas com a intervenção de modernização da estação de Coimbra B); e ii) no próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027, no âmbito do qual serão financiadas as despesas elegíveis incorridas a partir de 2024, referentes às atividades do Sistema de Mobilidade do Mondego, bem como todas as despesas elegíveis respeitantes à intervenção na estação de Coimbra B.”

²⁸ Comunicado do Conselho de Ministros <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=457> “10. Foi aprovado o decreto-lei que altera as bases da concessão do Estado à Metro-Mondego, S.A.. A alteração decorre da necessidade de adaptar este regime à solução técnica escolhida, que consiste num sistema de transporte rodoviário, assegurado por veículos elétricos, em infraestrutura dedicada, designado «Metrobus», que permitirá implementar o Sistema de Mobilidade do Mondego, em benefício das populações de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã. A alteração justifica-se ainda pela necessidade de atualizar o regime vigente em função do enquadramento normativo que, entretanto, passou a vigorar para este setor (Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, na sua redação atual, e Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual).”

92. E face ao exposto, o fundamento do desenvolvimento e contratação dos Serviços Alternativos e o enquadramento da sucessão de contratos celebrados é indissociável das diversas orientações e atos administrativos do Estado-acionista e Estado-autoridade de transportes para o desenvolvimento do SMM.

Autoridade de transportes

93. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

- *«Autoridade de transportes», é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
- *«Agrupamento de autoridades» é um qualquer conjunto de autoridades de transportes de um ou mais Estados membros que, por meio de contrato interadministrativo, protocolo, associação intermunicipal ou outra forma de acordo, estabelece a articulação, a partilha ou a delegação das competências e responsabilidades de autoridade de transportes relativamente a uma dada zona geográfica, serviço público de transporte de passageiros ou operador;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros municipal», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem*

linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;

94. O artigo 5.º do RJSPTP estabelece que o Estado é a autoridade de transportes competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros, entre outros, explorado, nesta Região, ao abrigo da relação concessória entre o Estado e o operador interno Sociedade Metro-Mondego, S. A., até ao termo da relação de serviço público em vigor.
95. Por sua vez, o n.º 3 do artigo 5.º e o artigo 10.º do mesmo diploma estabelece que as Autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas.
96. De referir, a este propósito, que se encontra na disponibilidade dos Estados-Membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.²⁹
97. Por outro lado, no caso concreto, ainda que o Estado seja, por previsão expressa, Autoridade de Transportes, é também acionista do operador interno, exercendo sobre ele influência dominante³⁰ (53% mais 5%, de forma indireta, por empresas públicas).

²⁹ Tal como refere o colação o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT (<http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “*no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.*”

³⁰ Mesmo que a detenção e capital não seja o único critério determinante para a apurar a influência dominante, para efeitos do artigo 3.º do RJSPTP, que estabelece que que «Operador interno», é um qualquer operador de serviço público que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, “para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão”. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o “operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerçam integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da

98. Ainda que o Estado seja a autoridade de transportes competente, e mesmo que ainda seja necessário, futuramente, a celebração de contrato de serviço público entre o Estado e a MM para a exploração do SMM por metrobus, por via legal, foi atribuída competência a empresas públicas e depois à MM para despoletar todos os procedimentos necessários à implementação do SMM, incluindo dos serviços alternativos, o que foi reforçado com o Despacho da Tutela de 2020 (Anexo 1).
99. Por outro lado, o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento³¹ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem³²:
- *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica;*
 - *Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*
100. No caso concreto, a exploração do futuro SMM, bem como dos serviços alternativos interage com a exploração os serviços municipais e intermunicipais da região. Tendo em conta os protocolos assinados pela MM, bem como o procedimento concursal da CIM, para o qual a AMT emitiu o Parecer favorável n.º 47/AMT/2021, de 23 de abril, afigura-se que se acautelou a adequada organização e articulação dos diversos serviços de transportes, seja do ponto de vista operacional, seja do ponto de vista tarifário, até à implementação definitiva do SMM.
101. No que se refere ao SMM, a adequada articulação de entidades competentes (Estado, CIM, Município de Coimbra e MM), tal dependerá da conjugação das Bases da

autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.

³¹ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

³² Ver orientações emitidas pela AMT quanto à adequada contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros - 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

Concessão atualizadas, da celebração de contratos interadministrativos (sempre que necessário) e do futuro contrato de serviço público do SMM.

Do contrato de serviço público e compensações

102. 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.

103. 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.*

104. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³³ ao operador de

³³ 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

serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.³⁴

105. 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.”*
106. 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”.*
107. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*, em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;

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.

34 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.

- 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.

108. Quanto a este propósito, refere a Comunicação³⁵ da Comissão Europeia, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica*

³⁵ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.

- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”.*

109. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços ³⁶ ³⁷ assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que, na concessão, o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade de transportes a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.
110. No caso concreto, trata-se sobretudo de um modelo de prestação de serviços, por se afigurar enquadrar nos objetivos críticos da MM, equilibrando o esforço público e o nível de risco do contrato que se pretende que atraia mais concorrentes, potenciando os benefícios da concorrência, seja no esforço financeiro associado, seja na obtenção de um melhor serviço público.
111. Aliás, de sublinhar que o exercício de diagnóstico realizado pela MM teve em conta os circunstancialismos locais e histórico de contratações anteriores e o contexto específico de desenvolvimento deste projeto, fundamentando de forma determinante a escolha do modelo concursal/adequado ao caso concreto. Tal confere maior certeza à política pública que se pretende desenvolver, bem como uma maior garantia de que não só se pode alcançar uma maior maximização dos recursos públicos como oferecer o melhor serviço que aqueles recursos permitem.
112. Por outro lado, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento³⁸ no que se refere ao cálculo de compensações financeiras

³⁶ 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).

³⁷ 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.

³⁸ 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

pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem, 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 conformidade legal, mas também jurisprudencial³⁹, sendo relevantes tais princípios para qualquer tipo de contrato, seja de concessão seja de prestação de serviços, estejam ou não em causa obrigações impostas por uma entidade pública que impactem, diretamente ou não, no modelo de negócio e interesse comercial do operador.

113. Independentemente da distinção entre contratos de concessão e de prestação de serviços efetuada nas Orientações da Comissão Europeia relativas à aplicação do Regulamento⁴⁰, certo é que o RJSPTP aplica os mesmos princípios basilares à definição de obrigações contratuais e ao cálculo do esforço financeiro público (compensações/remunerações), devendo aqueles ser lidos em função do modelo contratual em concreto.
114. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que⁴¹, *“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 geral⁴² que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.⁴³ (...) *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*

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.”

³⁹ 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).

⁴⁰ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN)

⁴¹ Ver nota anterior.

⁴² 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).

⁴³ 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).

consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”.

115. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

- As compensações 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 da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável⁴⁴, igual ao efeito financeiro líquido.

116. 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 ⁴⁵ são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

117. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão Altmark Trans do TJUE⁴⁶ 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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

⁴⁶ Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

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.

118. 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^{47 48}”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outros pontos, estabelece que (i) 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 uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) 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 razoável⁴⁹ pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.
119. Ainda nos termos de referida jurisprudência, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da exceção em referência *“desde que o auxílio vise apenas compensar*

⁴⁷ 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).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.”.*

os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...”.

120. Ora, no caso concreto, tal como já referido, não está em causa um contrato de concessão de serviços públicos, pelo que neste não é efetuado um cálculo do défice de exploração, tendo em conta a diferença entre gastos e rendimentos associados à exploração, desde logo, porque o operador é remunerado pelos gastos e a receita é da titularidade da MM.
121. A MM teve em conta diversos indicadores para estimar os gastos associados à prestação do serviço (combustível, veículos, pessoal, etc), incluindo a comparação com outros serviços de transportes também submetidos à concorrência, de forma a poder apurar o valor necessário a remunerar os custos tidos com o operador, que também inclui, implicitamente, a margem de rentabilidade que o operador entende atrativa ou aceitável.
122. Desta forma, considera-se igualmente cumprido o disposto nos n.os 1 e 3 do artigo 47.º do CCP relativamente à definição e fundamentação do preço-base nas peças do procedimento.
123. Quanto a este aspeto, de sublinhar que se considera vantajoso o exercício efetuado pela MM de não procurar obter o valor/km mais baixo, na elaboração do procedimento concursal, por tal poder implicar a produção de concursos não atrativos para o mercado ou, pelo contrário, poder atrair propostas vencedoras, mas inexecutáveis para o período contratual.
124. Por lado, considera-se que a fixação de valores considerados anormalmente baixos, se destina a garantir a apresentação de propostas executáveis e que possam levar à degradação do serviço prestado ou mesmo à sua interrupção.
125. De qualquer modo, e tendo em conta o Relatório e Contas de 2020⁵⁰ constata-se que, mesmo excluindo as despesas de inerentes ao funcionamento da MM, o serviço tem uma natureza estruturalmente deficitária, o que, caso o terceiro operador assumisse a receita tarifária, implicaria a necessidade de atribuição de compensação por obrigação de serviço público para prestar o serviço nas mesmas condições.

⁵⁰ <https://www.metromondego.pt/LinkClick.aspx?fileticket=LVTXhFAFp6o%3d&tabid=61>

126. Neste caso, optou-se maximizar a despesa pública submetendo à concorrência a remuneração pelos custos do serviço, assumindo a MM o risco comercial, ainda que sendo ressarcida, via PART, da despesa inerente a reduções tarifárias.
127. Ao induzir a pressão concorrencial, tal pode constituir um incentivo para o prestador de serviços ser mais eficiente na prestação do mesmo, de forma a reduzir custos e ainda procurar obter uma margem de rentabilidade mínima, o que, eventualmente, não aconteceria com a MM, que teria ainda de assumir outros gastos relativos à disponibilização de meios próprios (veículos/motoristas). Mas também, tal opção poderia não ser exequível, uma vez que o modelo futuro preconizado para o SMM passa pelo Metrobus e não pelo transporte rodoviário.
128. Acresce que a sujeição à concorrência da prestação de serviços não se cinge ao valor da remuneração, mas também de todas as outras vertentes contratuais, pelo que estaremos perante efetivas obrigações de serviço público que não seriam cumpridas ou disponibilizadas, da mesma forma, caso outro modelo contratual fosse selecionado e com o mesmo nível de despesa associada.
129. Face à documentação apresentada e à descrição das disposições do procedimento concursal, podemos concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com obrigações prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse público (que conjuga os interesses do prestador de serviços e da entidade adjudicante) a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade na perspetiva pública.
130. Afigura-se também que o procedimento foi elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – direito de prestação do serviço – não é atribuído diretamente ou imposto mas antes atribuído na sequência de procedimento concursal), e perante perspetivas de rentabilidade que se afigura permitirem cobrir os custos ocasionados com o serviço público mas também uma adequada remuneração, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos e potenciando receitas.

131. Caso assim não fosse, os anteriores procedimentos teriam ficado “desertos” ou caso não cumprissem requisitos mínimos de exequibilidade, teriam sido interrompidos ou o seu nível de qualidade se degradado, o que, de acordo com a MM, não se verificou.⁵¹
132. Acresce que com o lançamento de um procedimento concursal estará, à partida, afastado um cenário de sobrecompensação (ou de remuneração acima do “razoável”) já que a remuneração e outros fatores associados ao desempenho operacional são submetidos, direta ou indiretamente, à concorrência, obrigando o operador a conjugar a prossecução do serviço público, de acordo com a vontade pública e não no seu interesse comercial, caso não existissem obrigações.
133. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento⁵² 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*” pelo que o interesse do prestador do serviço pode ser afetado na apresentação de propostas ao procedimento concursal.
134. A AMT tem em conta o valor de referência para a taxa de lucro razoável máxima, o valor médio da taxa de rentabilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem⁵³, que é de 10%, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal. Esta referenciação deve-se essencialmente ao facto desta autoridade considerar que até ao limite de 10% de lucro, estão acautelados todos os riscos incorridos pelo operador na execução de um serviço público de transporte de passageiros, consubstanciando assim o intervalo de rentabilidade do operador, dentro do qual entende a AMT que não se verifica a situação de sobrecompensação.
135. Ou seja, rentabilidade acionista estimada (submetida à concorrência), deve ser justificável face aos circunstancialismos específicos e locais e ao nível de riscos concretos, sendo relevante para a atratividade do concurso e para garantir o menor nível de esforço público. Tal não significa, no entanto, que aquela percentagem deva, sempre

⁵¹ Segundo a MM “A execução dos contratos anteriores decorreu nos termos legalmente previstos, tendo os adjudicatários cumprido, na sua generalidade, as obrigações contratuais e disponibilizado às populações, em termos adequados, o serviço de transporte contratado”.

⁵² Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

⁵³ Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/gsweb/Dashboards>.

- e obrigatoriamente, ser cumprida, sendo o “teste do mercado” a sede mais relevante para apurar aquele valor no caso concreto⁵⁴.
136. De qualquer modo, a 27-01-2020 a AMT constatou que valor do preço base apresentado no pedido de parecer, não se afigura em concordância com os cálculos apresentados: *“O preço unitário subjacente ao cálculo do Preço Base do concurso foi de 1,649 €/km, ou seja, o Preço Base do Concurso Público, cujo valor, como já referido, foi de [confidencial].euros, corresponde ao produto da produção contratualmente prevista, 1,64 milhões de quilómetros [MKm], pelo preço unitário referido.”* Assim, com base no acima descrito, e efetuando os cálculos de acordo com a informação disponibilizada, seria [confidencial].€/Km x 1,64 M/Km = [confidencial].€, e não [confidencial].€.
137. Questionada a MM sobre esta diferença, foi esclarecido, na mesma data, que *“o diferencial em causa resulta do arredondamento efetuado relativamente à produção quilométrica cujo valor apresentado está arredondado às dezenas de milhares de quilómetros, aproximação que se teve como adequada para efeitos da análise em causa.”*
138. Não obstante, considera-se que os dados devem constar, de forma que uma entidade terceira consiga efetuar os cálculos sem ter de efetuar inferências de que as diferenças apuradas resultam de arredondamentos. Neste caso em concreto, o n.º de Km contratados deve ser apresentado de forma que a sua multiplicação pelo valor unitário fixado resulte no apuramento do preço base exatamente igual ao apontado no caderno de encargos, com consequência no preço final constante do contrato (€[confidencial].). Ou seja, todas as operações de cálculo devem constar expressamente do processo instrutor.
139. Acresce que a MM referiu inicialmente que:
- A prestação do serviço ferroviário é substituída por transporte alternativo rodoviário assegurado pela MM e no caso de não ser possível a esta suportar, total ou parcialmente, aqueles encargos através de recursos próprios, o Estado assegura à MM., os meios necessários ao ressarcimento dessas obrigações;

⁵⁴ No caso concreto, constata-se que a totalidade dos serviços não é prosseguida diretamente pelo operador interno, mas sim por um terceiro, empresa essa que foi selecionada através de um procedimento concursal. Desta forma, considera-se que não está em causa a constituição de um operador interno com o objetivo de excluir a prestação de serviços de transporte público de passageiros da sua submissão à concorrência, porque tal foi efetuado, como comprovado.

- A responsabilidade da MM, tem-se centrado em suportar o diferencial entre os encargos com a oferta do serviço e as receitas de transporte, investimento e manutenção da infraestrutura de apoio.

140. No caso concreto, afigura-se que as diversas relações “contratuais” estão devidamente enquadradas, sejam os serviços alternativos (por via do contrato ora em análise), seja o desenvolvimento do projeto SMM (por via do decreto-lei e bases da concessão⁵⁵)
141. Tais princípios devem ser evidentes nos documentos de prestação de contas, pelo que se recomenda a utilização das potencialidades da contabilidade analítica⁵⁶ por tipo de serviço e responsabilidades, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração atinentes ao serviço público rodoviário, face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.
142. Esta recomendação é dirigida, sobretudo ao operador, uma vez que a MM, como entidade contratante, apenas contabiliza a fatura referente ao número de kms efetuados pelo operador e por outro lado regista a receita tarifária.

⁵⁵ Sem prejuízo da celebração do futuro contrato de serviço público para o modelo definitivo do SMM. De qualquer modo, de acordo com a Comissão Europeia, um “contrato de serviço público” pode ser entendido como um ato legislativo, regulamentar ou administrativo de onde constam os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, ou seja, obrigações de serviço público e respetivo esforço financeiro associado),⁵⁵ nos termos do ponto 2.2.1. das Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento⁵⁵. A saber: “Em conformidade com o artigo 2.º, alínea i), do regulamento, um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. (...) A fim de ter em conta os diferentes regimes jurídicos e tradições dos Estados-Membros, a definição de contrato de serviço público estabelecida pelo regulamento é muito lata e abrange vários tipos de atos juridicamente vinculativos. Assegura, assim, que nenhuma situação jurídica fica excluída do âmbito de aplicação do regulamento, ainda que a relação entre a autoridade competente e o operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público. A definição abrange igualmente as decisões adotadas pela autoridade competente que estabelecem as condições em que a autoridade presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno.”.

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(...)”.

143. De qualquer modo, uma conta de exploração associada à prestação dos serviços alternativos deveria incluir e identificar, na globalidade, a relação entre a MM e o prestador do serviço, mas também a relação Estado-MM, sendo estas diversas relações essenciais para tornar exequível a prestação do serviço público às populações.
144. De qualquer modo, tal como referido, importa recordar que os contratos de serviço público a celebrar no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude de cambiantes, sendo por isso necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes/entidade adjudicante nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha do risco operacional.
145. Por outro lado, os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecossistema. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será a sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto.
146. Considera-se que, na generalidade, é dado cumprimento aos princípios constantes do Regulamento já citados, bem como ao artigo 47.º do CCP no que se refere o cálculo do preço base do concurso (montante máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, montante esse fundamentado com base em critérios objetivos, incluindo os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo), ainda que se considere que deva também ser explícito, para efeitos de prestação de contas, o valor económico do mesmo, numa perspetiva global de conta de exploração, especificando-se o benefício económico que a entidade adjudicante (não o adjudicatário) poderá obter com a execução do contrato ou do serviço em causa.
147. 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) ou critérios

de transparência quanto a gastos e rendimentos efetivamente tidos/recebidos na globalidade de uma exploração, pelas diversas partes intervenientes (direta ou indiretamente) face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam.

148. Esses factos carecem de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes/entidade adjudicante. 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 e indicadores

149. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que de um contrato deve 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, (i) modelo de remuneração, (ii) partilha de risco e de responsabilidades, (iii) titularidade e o modo de repartição das receitas (iv) incentivos e penalidades, (v) cobertura espacial e temporal da oferta, bilhética e títulos de transporte (vi) prazo de vigência, (vii) repartição de custos, (viii) parâmetros de qualidade do serviço, (ix) sistema de indicadores de execução e fiscalização do contrato, (x) regras relativas à modificação e ao incumprimento do contrato pelas partes, (xi) propriedade do material circulante e dos restantes meios afetos à exploração, (xii) regime associado ao estabelecimento da concessão, (xiii) a caução.
150. Tal como exposto supra, o contrato em causa inclui todas aquelas matérias referenciadas.
151. No que se refere às obrigações contratuais, é relevante que as mesmas consubstanciem um incentivo à qualidade e à sustentabilidade económica, financeira e social da exploração até porque a entidade adjudicante suportará os custos associados à exploração, sendo do seu interesse obter a maior receita possível, designadamente por via das receitas tarifárias.
152. Nesse sentido, é relevante a especificação de indicadores operacionais e uma aferição periódica e sistemática daqueles mesmos indicadores, que permita isolar disrupções e encontrar com maior facilidade as causas, e, eventualmente, ajustar os horários e as frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que se consegue efetivamente oferecer e não aquela que se estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração, permitindo

também comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequência e do desempenho em geral. Aliás, tal é igualmente relevante para uma efetiva monitorização da execução contratual e para uma efetiva aplicação de penalidades, de forma a justificar o pagamento de compensações/remunerações pela prossecução de obrigações de serviço público.

154. Recorde-se que o dispêndio de dinheiros públicos se justifica pela prática efetiva daquelas obrigações, devendo ser estabelecidos mecanismos objetivos e orientadores, de eficiência e qualidade⁵⁷, para todas as obrigações contratuais.
155. Do mesmo passo, é relevante a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações/remunerações e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade⁵⁸.
156. De qualquer modo, cabe à entidade adjudicante/autoridade de transportes definir o nível de serviço que entende que pode suportar a nível operacional e financeiro.
157. Por outro lado, cabe à AMT, entre outras matérias, pugnar pela objetividade e transparência das relações legais e contratuais nos setores regulados, o que inclui os passageiros.
158. A introdução de indicadores objetivos pode, assim, ser relevante na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais, pelo que a AMT tem recomendado:
 - A utilização de indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual por exemplo, os indicados na Informação AMT de 27 de setembro de 2018⁵⁹,

⁵⁷ Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

⁵⁸ Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, “O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”

⁵⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

os quais poderão auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico (incluindo nos deveres especiais de informação já previstos);

- Que seja garantida a transmissão dos dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 27 de março⁶⁰ para os efeitos de elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁶¹;
- Deve ser aferido se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁶² e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;

159. No caso concreto, como já referido, existem obrigações claras quanto à prestação do serviço de transporte do adjudicatário e no que se refere ao esquema de penalidades e/ou incentivos, reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato existem regras de articulação entre as partes, regime de responsabilização do prestador, regras de controlos de segurança e qualidade, o que permite maximizar o dispêndio de dinheiros públicos e incentivar o prestador do serviço a oferecer um serviço qualidade pelo qual, em última análise, é a MM responsável.
160. Contudo, é de referir que se constata que são estabelecidos montantes fixos de sanções contratuais por diversas situações de incumprimento. Ora, o artigo 45.º do RJSPTP estabelece que os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, atender à gravidade da infração.
161. Poder-se-á considerar que, a título de exemplo, no artigo 11.º, o montante mínimo da penalidade é de €150 e o montante máximo será o €300 sempre que se verifiquem 5 ou mais situações da mesma natureza, ainda que também se possa considerar que estamos perante diferentes infrações ou estaremos pela concretização, em valores, da reincidência.
162. Segundo o artigo 11.º, se o Adjudicatário, por motivo que lhe seja imputável, não proceder à realização de qualquer dos serviços mencionados no ponto 2 do artigo 24.º da Parte II do CE, é aplicada uma penalidade de €150 por viagem não realizada,

⁶⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶¹ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁶² Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

podendo duplicar sempre que em cada mês se registem 5 ou mais situações desta natureza.

163. De assinalar que se afigura que a redação das obrigações e a correspondência com os respetivos regimes de penalidades não é totalmente claro. A título de exemplo, é estabelecido que os autocarros envolvidos irão fazer os serviços constantes no horário do Anexo I, com exceção dos horários constantes no Anexo II, devendo apresentar-se nas estações de início do serviço, em adequadas condições de climatização, 10 minutos antes das horas de partida indicadas, e, por outro lado, o artigo 11.º estabelece que não proceder à realização de qualquer dos serviços mencionados implica a aplicação de uma penalidade de €150 por viagem não realizada, podendo duplicar sempre que em cada mês se registem 5 ou mais situações desta natureza.
164. Ou seja, a obrigações referem-se à realização da viagem e apresentação dos autocarros 10 minutos antes da partida, mas a multa aplica-se apenas em caso de não realização da viagem, não sendo claro que sanção aplicar em caso de atraso na partida ou de passagem nas paragens.
165. Ainda que o artigo 15.º estabeleça que em caso de incumprimento, por qualquer das partes, das obrigações emergentes do contrato poderá a outra proceder à sua rescisão, afigura-se que tal sanção não será exequível ou praticável para qualquer incumprimento para o qual não esteja prevista uma multa específica.
166. De referir também que, no que se refere a indicadores operacionais, o contrato estabelece que para efeitos de monitorização da qualidade, segurança e sustentabilidade do serviço, o adjudicatário deve periodicamente disponibilizar à MM diversos indicadores, ainda que não resulte clara a sua direta relação com a informação necessária a apurar as infrações previstas e as multas contratuais correspondentes.
167. Ou seja, o contrato beneficiaria de melhor clarificação de indicadores operacionais, que tenham relevância para a aferição do (in)cumprimento contratual e para a mera monitorização de qualidade, devendo ser claro se são (ou não) admitidas tolerâncias para o desempenho operacional ou se, pelo contrário, não se admite outro cenário que não seja o cumprimento a 100% de todas as obrigações, incluindo horários e frequências divulgadas.
168. Para o primeiro caso, poderia estar em causa a consagração de índices de regularidade ou pontualidade. Por exemplo: Cumprir índice de regularidade, em que o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a x%;

cumprir índice de pontualidade, em que o número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados, não pode ser inferior a x%. Outros exemplos: (iii) Índice de Satisfação –deverá ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros (Bom, Adequado, Mau), não podendo o resultado de “Mau” ser superior a x%; (iv) Índice de Reclamações – As reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores, não poderão ser superiores a x%, pelo mesmo motivo

169. Admitindo-se que é essa a bitola de qualidade – 100% - então deve existir uma efetiva monitorização e fiscalização do serviço, que não se basta com meras fiscalizações periódicas *in loco*, uma vez que as mesmas não comprovam e não podem resolver atrasos sucessivos nos horários anunciados.
170. Além de que a atualização de gestão da exploração afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual⁶³, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
171. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação⁶⁴, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público ou obrigação contratual para a prestação de um serviço público essencial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado, que é a assimetria de informação entre operadores⁶⁵, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores, do outro lado, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que deve sempre ser mitigado.
172. De referir que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação da AMT⁶⁶, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

⁶³ 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

⁶⁴ [Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf) 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁶⁵ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

⁶⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

173. Por outro lado, as autoridades de transportes/entidades adjudicantes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{67 68}, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.^{69 70 71}
174. Contudo, na ausência de relatórios de execução contratual, não resulta informação mais objetiva ou a clara evidência de que existe um cumprimento efetivo de todas as obrigações.
175. Por outro lado, tendo por base o n.º 1 do artigo 329.º do CCP, jurisprudência recente⁷² entende que as *“sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo contraente público”*.
176. Decorre do mesmo que:
- É certo que o artigo 29.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa CRP) não se opõe a que as normas que preveem disposições administrativas sancionatórias não obedeçam ao grau de tipicidade que prescreve para as normas penais e os artigos 266.º, n.º 2, da CRP e 329.º, n.º 1, do CCP não impõem essa densificação.
 - Mas a entidade adjudicante não detém uma liberdade ilimitada para decidir a futura tipificação dos comportamentos que podem ser adstritos à aplicação de

⁶⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶⁸ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

⁶⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

⁷⁰ *Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes* 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁷¹ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção para o Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt-versao-final-1.pdf

⁷² Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03-12-2021 – processo 1973/20.2BEPRT: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

sanções contratuais quando violados pelo cocontratante, sem que, à partida, se saiba quais das condutas adotadas serão relevantes para esse efeito.

- Para evitar a indefinição e a imprevisibilidade, é que o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas e que os comportamentos que possam originar a aplicação de multas contratuais, tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato;
- Não é razoável nem conforme a imposição de uma sanção contratual pecuniária- que pode variar entre leve, grave ou muito grave, consoante o grau de culpa - para o incumprimento das mesmas obrigações contratuais, que podem ser principais ou acessórias, as quais, ainda que previstas no contrato, não se encontram, contudo, objetivamente tipificadas.

177. Ora, no caso em concreto é certo que:

- O contrato estabelece, na generalidade, os direitos e obrigações de cada uma das partes, as características do serviço público de transporte a prestar e o regime de penalidades;
- Não se têm verificado disrupções na prestação do serviço ou no cumprimento de obrigações contratuais e tem sido possível proceder à evolução dos serviços contratados, adaptando-os às necessidades da população.

178. Contudo, como referido, afigura-se existirem apenas multas contratuais concretas para algumas obrigações, aplicando-se uma norma geral de resolução contratual para todas as outras obrigações, sejam elas principais ou acessórias.

179. Nesse sentido, deverá a MM avaliar as possibilidades objetivação do texto contratual, no sentido de obter maior clareza quanto à sua execução, no que se refere a obrigações e penalidades, devendo, contudo, ponderar os limites para tais eventuais ajustes, tendo em conta que o contrato foi celebrado num determinado pressuposto de exigências de relacionamento e entre as partes e balanceamento do risco.

180. Nesse sentido, poderá proceder-se à objetivação de obrigações já existentes, com as correspondentes alterações aos mecanismos de penalidades, conjugado com uma maior e mais efetiva fiscalização (por via de transmissão de informação). Opção totalmente diferente seria a introdução de novas obrigações que pudessem implicar a introdução de custos não previstos ao operador ou alteração das regras concorrenciais,

por introdução de obrigações que poderiam alterar o desfecho do procedimento concursal.

181. De recordar que artigo 46.º do RJSTP estabelece que constituem contraordenações, puníveis com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSTP e na respetiva regulamentação⁷³ pelo que os princípios de objetividade e mensurabilidade se impõem.
182. Naturalmente que as obrigações não previstas nos contratos, mas que decorrem do enquadramento legal e regulamentar (como sejam o artigo 22.º do RJSTP, o artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e o Decreto-lei n.º 14-C/2020) devem ser cumpridas pelo prestador de serviços e pela entidade adjudicante.
183. No que se refere ao Regulamento n.º 430/2019, e uma vez que os anteriores procedimentos concursais relativos aos Serviços Alternativos foram prosseguidos pela CP, mas não sujeitos a apreciação prévia por parte da AMT, considera-se que devem ser prestadas as mesmas informações quanto àqueles contratos, incluindo a fundamentação quanto ao respetivos preços contratuais. Efetuando-se alteração ao contrato, por aditamento, tal obrigação de prestação de informação poderá ser incluída.
184. Ainda que se preveja a entrada em operação do SMM em julho de 2023, será de avaliar as melhorias que poderão ser efetuadas sem colocar em causa a continuidade da execução contratual e a prestação de um serviço essencial.
185. Finalmente, no que se refere ao nível tarifário escolhido, considera-se que o mesmo decorre da manutenção da estrutura existente no anterior serviço ferroviário. Ainda que, na verdade, tenha sido gizado para outro modo de transporte, face aos circunstancialismos do SMM, considera-se ser de não questionar.
186. Contudo, nos termos do mesmo Regulamento n.º 430/2019, as reduções tarifárias existentes devem ser comunicadas à AMT, para efeitos de supervisão, o que não se verificou.

⁷³ Recorde-se que nos termos das alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais

187. Refere a MM que foram celebrados protocolos para a aplicação de um desconto de 30% no preço das assinaturas vendidas no Ramal da Lousã, exceto as relativas a viagens realizadas exclusivamente no concelho de Coimbra, onde a autoridade de transportes é o município.
188. Face ao exposto, para efeitos daquele regulamento, deverá ser enviada informação sobre a execução do PART, no que se refere a títulos vendidos, descontos aplicados e compensações decorrentes da aplicação de tais descontos.
189. De referir que, nos termos do artigo 4.º daquele Regulamento, a fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros deve observar os seguintes princípios: (i) Orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); (ii) Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, (iii) Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos; (iv) Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando nomeadamente a tendencial eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros; (v) Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes; e (vi) Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros;
190. Nos termos do artigo 5.º, a fixação de tarifas é sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do referido regulamento, sendo de demonstrar, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante, diversos aspetos como: (i) Cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas; (ii) Ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores; (iii) Articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com

características semelhantes; (iv) Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável, tendo em conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado.

191. Considera-se que, na generalidade, e no que se refere à fundamentação do tarifário proposto, é possível concluir pela adequada sustentação, que corresponde à própria sustentação do modelo contratual, neste caso condicionada pelo histórico da contratação destes serviços e por se tratar de um serviço alternativo ao serviço ferroviário.
192. No que se refere a exigências de qualidade ambiental e energética, segurança e conforto associados aos veículos previstas na alínea k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPPT, considera-se que, na generalidade, e de acordo com a fundamentação apresentada, foi dado cumprimento àquela norma, ainda que os indicadores operacionais pudessem ser mais concretos.
193. Cumpre a este propósito fazer referência à Diretiva (UE) 2019/1161, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões, tendo sido transposta pelo Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que se aplica a *“Contratos de serviço público, na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, tendo como objeto a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros acima dos limiares fixados no n.º 4 do artigo 5.º do referido regulamento”*.
194. Segundo o artigo 6.º do mesmo diploma, deve ser assegurado, quanto a todos os contratos abrangidos, o cumprimento dos diversos objetivos mínimos, percentuais, para veículos ligeiros e pesados e em diversas categorias e que *“é apenas aplicável aos contratos cujos procedimentos de formação se tenham iniciado após a respetiva data de entrada em vigor”*.
195. Tendo em conta que o n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece que *“quando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes, incluindo transporte escolar quando incida em transporte público, através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do*

artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, (...)” afigura-se-nos que o diploma apenas se aplicará aos procedimentos ainda não submetidos a parecer prévio vinculativo desta Autoridade.

196. Por outro lado, será de considerar que os “limiares” estabelecidos na Diretiva (UE) 2019/1161 são fixados “ao nível estadual”, não configurando, por isso, um limiar que cada contrato abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva deva cumprir individualmente.
197. Tal resulta do disposto no artigo 5.º da Diretiva, segundo o qual “*esses objetivos são expressos como percentagens mínimas de veículos não poluentes no número total de veículos de transporte rodoviário abrangidos pelo conjunto de todos os contratos a que se refere o artigo 3.º, (...)*”. Este entendimento está confirmado, aliás, pelo Considerando n.º 19 da Diretiva, que refere expressamente que “[o]s Estados-Membros deverão ter a possibilidade de repartir os esforços para cumprir os objetivos mínimos no âmbito do seu território” e que (...) *podem ser tidos em conta diferentes fatores – como as diferenças em termos de capacidade económica, a qualidade do ar, a densidade populacional, as características dos sistemas de transporte, as políticas em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica – ou quaisquer outros critérios pertinentes*”. O próprio Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, menciona limiares “*no âmbito de todos os contratos celebrados*” e “*no âmbito de cada contrato deve ser tido em conta para efeitos da avaliação do cumprimento dos objetivos mínimos*”, ou seja, dele parece também decorrer a aplicação de limiares a conjuntos de contratos abrangidos e não a cada um deles.
198. Não se afigura, assim, resultar do referido decreto-lei a existência de critérios de “repartição de esforços” e também parece subsumir-se ao diploma o contributo de todos os contratos para um objetivo comum e nacional.
199. Sem prejuízo, considera-se que a MM deverá transmitir à AMT, no âmbito da execução, o nível de veículos limpos obtidos com a submissão à concorrência, para efeitos de monitorização do atual mercado, para efeitos do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro.

Direitos dos passageiros

200. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que se deve pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em

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

201. Para o efeito, é essencial⁷⁴, igualmente, garantir que se procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
202. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
203. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.⁷⁵
204. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT⁷⁶ o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico.
205. Acresce que estão também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpram os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais. Para o efeito, os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à Plataforma Digital do livro de reclamações. Aqueles

⁷⁴ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁷⁵ Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

⁷⁶ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf> e http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

que não disponham de sítios na Internet, devem na mesma disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da referida Plataforma Digital.

206. A fiscalização do cumprimento do regime em causa, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT enquanto entidade reguladora setorial, e quando praticadas, designadamente, no desenvolvimento das seguintes atividades económicas: (i) Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; (ii) Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução; (iii) Prestação de serviços de transporte de mercadorias e passageiros em modo Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.
207. Por outro lado, sendo um dos objetivos dos diplomas citados assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.
208. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.
209. No caso concreto, o sítio da internet da MM⁷⁷ apenas tem referência a meios de reclamações próprios pelo que tal situação deve ser alterada, passando a incluir acesso

77

<https://www.metromondego.pt/Servi%C3%A7osAlternativos/Reclama%C3%A7%C3%B5es/sugest%C3%B5es/tabid/216/Default.aspx>

claro ao Livro de Reclamações Eletrónico, nos termos recomendados pela Direção-Geral do Consumidor⁷⁸.

210. Mais se deverá proceder à divulgação das condições de utilização, nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.

Avaliação

211. Face ao exposto e considerando que os requisitos previstos no Acórdão Altmark, no Regulamento e no RJSPTP de acordo com os dados disponibilizados, considera-se que a operação proposta está em conformidade com o Direito e com a Jurisprudência Europeias, porquanto:

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa, ainda que pudessem ser mais bem detalhadas, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis e harmonizadas com as condições constantes em contrato;
- Pelo cumprimento das obrigações é atribuída uma remuneração, calculada tendo por base os custos de exploração, os preços base de anteriores procedimentos o benchmarking com valores praticados noutros concursos, e uma adequada rentabilidade do prestador de serviços;
- Estão demonstradas preocupações de manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz, incluindo penalidades, podendo, contudo, ser introduzidas medidas objetivas, incluindo de medição do desempenho;
- Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresas incumbidas do cumprimento de serviço público, não se afigurando existir qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a entidade beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, até porque a prestação do serviço foi submetida à concorrência.

212. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo as entidades públicas e privadas aplicarem os critérios relativos a compensações corretamente.

⁷⁸ <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/disponibiliza%C3%A7%C3%A3o-do-livro-de-reclama%C3%A7%C3%B5es-eletr%C3%B3nico-informa%C3%A7%C3%A3o-aos-operadores-econ%C3%B3micos/>

213. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.
214. Nesse sentido, de forma a garantir a total aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial, devem ser tidas em conta as determinações e recomendações identificadas no próximo capítulo, lidas em conjunto com as considerações constantes no presente parecer em relação às diversas matérias.

Racionalidades basilares da regulação económica independente

215. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
216. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na região, tendo em conta que consolida o processo de implementação do Regulamento e do RJSPT e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
217. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes/entidade adjudicante, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando assegurado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizado um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

218. Quanto a contribuintes, embora exista encargo financeiro público (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas para a parte pública. Na verdade, esta operação exhibe instrumentos que podem potenciar a manutenção de um serviço transporte de passageiros e estimular o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, o que poderá repercutir-se num eventual aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos.
219. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito de exploração e de remuneração como contrapartida pela prestação de um serviço público, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
220. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de fiscalização/monitorização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex-post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
221. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm positivos.
222. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos e criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
223. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

224. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
225. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social, designadamente das populações de uma importante região do País.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

226. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os modelos propostos e escolhidos pelas autoridades de transportes/entidades adjudicantes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
227. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos ao serviço público de transporte de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional
228. Contudo, a fundamentação dos montantes de dinheiros públicos necessários à execução de um serviço público e a estipulação inicial de obrigações e a execução contratual devem propugnar por alcançar pressupostos de transparência, vinculatividade e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual

garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização de recursos públicos⁷⁹ (por via de uma não sobrecompensação do operador).

229. Assim, de forma a garantir, a todo o tempo, a conformidade legal da execução contratual, determina-se, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k), e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio:

- Garantir a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{80 81}, devendo o prestador de serviços colaborar para o efeito^{82 83};
- Para os efeitos daquele Regulamento, garantir a transmissão da implementação do PART, até à data;
- Garantir a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, no que se refere a divulgação de termos de utilização dos serviços;
- Garantir o cumprimento 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;
- Garantir a apresentação da informação relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, quando aplicável;
- Garantir que, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, o contrato ou anexos, identifiquem expressamente, todos os pareceres prévios que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, o que inclui o presente parecer.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁸¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁸² 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

⁸³ Indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

230. Tendo em conta o exposto no parecer, deverá ainda a MM avaliar, no sentido da total conformidade legal e jurisprudencial do contrato, sem prejudicar a sua execução e a continuidade de um serviço público essencial:

- A ponderação dos termos exatos de ajustamento/melhoria da definição e/ou clarificação objetiva e mensurável de obrigações contratuais ^{84 85}, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, frequências)
- A ponderação dos termos exatos de ajustamento/melhoria dos mecanismos de penalidades, e sua correspondência com as obrigações existentes.

231. Recomenda-se, ainda, que:

- Nos instrumentos de gestão, seja apresentada informação específica desagregada quanto à prestação de serviços alternativos, distinguindo das restantes atividades da MM, mas que inclua a conta de exploração global referente àqueles serviços, tendo em conta a reação entre a MM e o operador prestador de serviços e a relação entre a MM e o Estado, bem como a informação referente à execução contratual, no que se refere a indicadores operacionais, ações de fiscalização realizadas e aplicação de regime de penalidades⁸⁶;
- Em articulação com a CP, será de remeter relatórios de execução contratual, quanto aos contratos celebrados anteriormente, incluindo a fundamentação dos preços base.

232. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações anteriores deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público de transporte de passageiros e da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade da entidade adjudicante/autoridade de

⁸⁴ Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público -. Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>.

⁸⁵ Eventualmente por adenda ao contrato.

⁸⁶ De acordo com a jurisprudência já citada “o sentido a extrair do disposto no art.º 4.º, n.º1, al.c) do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, considerando a comunicação “Orientações para a Interpretação do regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário” emitida pela Comissão Europeia, e do art.º 21.º, n.º1, al.i) da Lei n.º 52/2015, é o de que devem ser claramente estabelecidas entre as partes as modalidades de repartição de custos ligados à prestação dos serviços”.

transportes na defesa do interesse público mas balizado pelo cumprimento estrito da legalidade.

233. Naturalmente, não poderá deixar de se garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação.
234. Os termos das medidas que venham a ser tomadas pela MM e respetiva fundamentação, deverão ser demonstradas, sem prejudicar os procedimentos legais de validação da despesa e a continuidade de um serviço público essencial.

V – DAS CONCLUSÕES

235. No que concerne ao objeto específico deste parecer, considera-se que se encontra demonstrada a sua conformidade com o RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada pelo que o mesmo é favorável.
236. Afigura-se que estamos perante remunerações (€ [confidencial]).⁸⁷ em 22 meses) que se afiguram, em início de execução contratual, não ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (incluindo a margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, e evitando o pagamento de penalizações, potenciado a receita tarifária.
237. O sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sendo de assegurar a continuidade de um serviço público essencial.
238. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como com as disposições contratuais.
239. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, a mesma é credora de parecer favorável porquanto, e entre outros pontos, são criadas as condições necessárias a asseverar a sustentabilidade económica e de funcionamento dos mercados da mobilidade e transportes local e

⁸⁷ Montante adjudicado.

regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional.

Lisboa, 17 de fevereiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino