

## PARECER N.º 43/AMT/2022

### I – DO OBJETO

1. O Município de Chaves (Município) através de email de 04-02-2022 veio submeter à apreciação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças do procedimento de “*Prestação de serviços de transporte coletivo urbano de passageiros na área da sede do concelho de Chaves*”, solicitando que sobre as mesmas seja emitido o parecer prévio vinculativo previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>1</sup>.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
4. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público nos setores regulados, com respeito pelo princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</sup>;

---

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

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais<sup>3</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>4</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>5</sup>.
5. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos, designadamente o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no RJSPTP e no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas.
6. 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.

## II – DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

7. Na documentação, veio o Município referir que:
- Em 26-11-2009, foi celebrado entre o Município de Chaves e a [confidencial], um contrato para a “Concessão, em Regime de Serviços Públicos, da Rede de Transportes Urbanos Coletivos de Passageiros, no Concelho de Chaves”;
  - Do aludido contrato faz parte integrante “*o estudo da viabilidade económico-financeira - demonstrativo do equilíbrio económico-financeiro da concessão – bem como os respetivos pressupostos quanto ao investimento, regime de*

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

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

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

*exploração, regime tarifário e subsídios a obter, nos termos do previsto no caderno de encargos e competente proposta apresentada”;*

- Nos termos da Cláusula 19.<sup>a</sup> do contrato de concessão, em situação de procura desfavorável para a concessionária, o Município garantirá a esta uma receita tarifária mínima anual, em função do volume mínimo de tráfego que, nos termos da proposta apresentada, se mostre indispensável para equilibrar o resultado operacional do serviço;
- Nos termos da cláusula 4.<sup>a</sup> do contrato, o prazo da concessão é de 10 anos, após a obtenção do visto do Tribunal de Contas, podendo renovar-se por períodos adicionais de 2 anos;
- Procedeu-se à renovação dos efeitos do contrato, por mais 2 anos, com efeitos a partir de 13-02-2020 até 13-02-2022, mantendo-se inalteráveis todas as restantes cláusulas;
- Pretendia-se proceder a nova prorrogação, por mais um 1 ano, mediante acordo expresso de ambas as partes, até à conclusão do Concurso Público Internacional despoletado pela Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIM do Alto Tâmega);
- O Concurso Público Internacional referido resultou na sua não adjudicação e consequente extinção, tendo a CIM procedido ao lançamento de um novo procedimento concursal para a seleção do operador<sup>6</sup>;
- A 22-12-2021, a concessionária manifestou ausência de vontade na prorrogação do prazo do contrato, nos moldes e condições em que o mesmo foi inicialmente celebrado, considerando o desequilíbrio económico e financeiro verificado, o seu agravamento na sequência do período pandémico e a quebra acentuada do número de passageiros transportados e consequente quebra de receitas;
- Importa, ao Município, encontrar solução alternativa, tendo em vista a manutenção do regular serviço de transportes coletivos urbanos, na sede do Concelho, face às expetativas dos cidadãos, até que seja selecionado vencedor do procedimento concursal em curso na CIM do Alto Tâmega;

---

<sup>6</sup> Publicado em Diário da República, através de anúncio do procedimento n.º 14418/2021, de 18 de novembro, bem como na Plataforma de contratação Pública – VORTAL, cujo prazo para apresentação de propostas ocorreu em 13 de janeiro de 2022.

- O Município, enquanto entidade adjudicante, procedeu “à *avaliação e confirmação formal do caso em concreto, considerando a especificidade dos seus contornos jurídico-administrativos, considerando as regras da contratação pública e o regime do Regulamento, estabelecido na legislação e jurisprudência europeia e nacional, levando em consideração as consequências/efeitos da pandemia SARS-COV2*”.

8. Face a este contexto, foi referido pelo Município que:

- Torna-se imperativa e com caráter de urgência a adoção de procedimento contratual adequado – Ajuste Direto por critério material, nos termos do disposto da alínea c) do n.º 1 do artigo 24 do CCP, com convite, por forma a garantir a continuidade dos serviços coletivos urbanos até que venha a ser concluído o procedimento concursal despoletado pela CIM, previsivelmente, até 30-12-2022;
- Pretende-se assegurar a manutenção das duas linhas atualmente em vigor, designadamente: Linha 1 – Zona Industrial da Cocanha/Abobeleira; Linha 2 – Parque empresarial de Chaves/Valdanta;
- Efetuou-se uma “*revisão/atualização às respetivas frequências, no sentido de alcançar maior otimização do serviço a prestar, garantindo os horários e frequências que, pelo histórico da execução, revelam uma maior utilização pelos utentes, tendo sido verificados, com especial atenção, os horários coincidentes com os escolares, no sentido de não prejudicar a procura do serviço pelos alunos/utilizadores dos TUC*”;
- Tendo em vista “*garantir, em simultâneo a continuidade e regularidade dos serviços, condições economicamente mais vantajosas para o Município, no cumprimento dos princípios da economia, racionalidade, eficiência e eficácia, inerentes à execução da despesa pública, vieram a ser auscultadas as condições de mercado atualmente praticadas pelos operadores económicos de transportes coletivos, mediante a adoção de uma consulta preliminar ao mercado aos diversos operadores, tendo, da mesma, resultado os seguintes preços unitários, tendo em conta as especificidades técnicas, total de quilómetros a percorrer e prazo estimado do serviço a prestar*” o que resultou num valor base estimado de até [confidencial] € em que (i) [confidencial]; (ii) [confidencial]

9. A 08-02-2022, a AMT recordou que o contrato em vigor e a respetiva fundamentação foram validados pela AMT, tendo sido emitido o Parecer n.º 6/AMT/2021<sup>7</sup>. Daquele parecer já constava que:

- O Contrato de 2009 estabelecia o pagamento anual de €<sub>[confidencial]</sub>;
- A Cláusula 19.<sup>a</sup> do contrato de concessão consagrava um sistema de equilíbrio e partilha de riscos e resultados da concessão, através do qual, em situação de procura desfavorável para o operador, o Município garantia uma receita tarifária mínima, por ano, em função do volume mínimo de tráfego que, nos termos da proposta apresentada, se mostre indispensável para equilibrar o seu resultado operacional e, em situação de procura favorável, o operador garantia ao Município uma renda anual variável em função da receita tarifária que excedesse a receita tarifária mínima garantida. O operador devia enviar, mensalmente, os elementos estatísticos de exploração e os balancetes analíticos, em que se apoiaria o sistema de equilíbrio e partilha de riscos;
- A Cláusula 20.<sup>a</sup> estabelecia que o estudo económico de base, a apresentar pelos concorrentes do concurso que antecedeu o contrato, devia ser elaborado a partir do referencial de procura correspondente a 110.000 passageiros a transportar, no primeiro ano, em cada linha, assim como de um referencial correspondente a uma tarifa média de €<sub>[confidencial]</sub> por passageiro, sendo que os referenciais estavam subjacentes ao cálculo dos proveitos e encargos da concessão e com base nele eram fundamentados os resultados;
- Nos termos da Cláusula 20.<sup>a</sup>, no caso da situação de procura e os resultados serem favoráveis, a renda anual seria variável, resultando da percentagem proposta pelo operador, aplicada ao Resultado Operacional, após o encerramento do Balanço Anual. O valor da compensação, a título de garantia de receita a que se referia a cláusula 19.<sup>a</sup>, encontrava-se estimado num valor máximo de €<sub>[confidencial]</sub> por cada ano de exploração;
- Com a prorrogação de 2019, o contrato de concessão previa o pagamento de uma compensação de um valor máximo anual de €<sub>[confidencial]</sub> e que o valor apurado para a renovação por mais dois anos era estimado num máximo de €<sub>[confidencial]</sub> não se tendo verificado a necessidade de alterações substanciais

---

<sup>7</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2975/parecer\\_n6\\_ds\\_dapp\\_21jan2021\\_cmchaves.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2975/parecer_n6_ds_dapp_21jan2021_cmchaves.pdf).

ao contrato inicial e a prorrogação mereceu o acordo expresso do operador [confidencial];

- Em 2020, o Município remeteu à AMT proposta apresentada pelo operador, que constituiu o estudo económico-financeiro de fundamentação da concessão, e que incluía indicadores económico-financeiros, incluindo custos fixos e variáveis, bem como rentabilidade do investimento e proveitos, para todos os anos da concessão, assim como plano global de investimentos, fornecimentos e serviços externos, custos com pessoal, plano de amortizações, financiamento do projeto, balanço e demonstrações previsionais de resultados, análise à viabilidade do projeto, sensibilidade à variação de vendas e prestação de serviços, sensibilidade ao custo de investimento, volume de frequências necessárias para anular resultados operacionais;
- O Município analisou os documentos de prestação de contas, considerando que os valores apresentados pelo operador – €[confidencial] – superavam o valor máximo previsto contratualmente, ou seja €[confidencial].

10. Também foi notado pela AMT que:

- Refere o Município que a “[confidencial], *apresentar, mediante carta registada com aviso de receção, datada de 22 de dezembro de 2021, ausência de vontade na prorrogação do prazo do contrato de Concessão, em Regime de Serviços Públicos, da Rede de Transportes Urbanos Coletivos de Passageiros, no Concelho de Chaves*”, *pelo período de um ano, considerando o desequilíbrio económico e financeiro verificado nos últimos anos, e seu agravamento na sequência do período pandémico provocado pela COVID19, e, bem assim, a quebra acentuada do número de passageiros transportados e consequente quebra de receitas*”;
- Tendo em conta os mecanismos contratuais existentes e as possibilidades previstas na lei de renegociação contratual, não resultava claro, de forma objetiva, o que poderá motivar o abandono do contrato e a não renegociação do contrato.
- No caso concreto, apenas poderia constatar-se o recebimento, por parte do operador, dos valores referidos no contrato, mas não existia indicação de outras receitas podiam ser obtidas, de forma a identificar o que contribui para

a sustentabilidade do operador (pagamento contratual, passes escolares, outros pagamentos 4.18, sub23 etc., e compensações do Município ou da CIM);

- Também por essa razão, não resultava clara a opção de adoção de procedimento contratual de ajuste direto ao mesmo operador, por um valor ao mesmo nível ou inferior do contrato existente;
- E, face ao exposto, foi solicitado esclarecimento adicional sobre o que de diverso a presente proposta de contrato dispõe, para que o mesmo operador, agora, aceite os seus termos;
- Mais foi recordado que a consulta prévia é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar (n.º 1 do artigo 112.º do CCP) e, no caso concreto, apenas foi efetuada consulta a 2 entidades.

11. Quanto ao texto do caderno de encargos, foram recordadas anteriores recomendações para a elaboração de instrumentos contratuais e sua execução:

- Estipular obrigações de serviço público claras, objetivas e mensuráveis, sobretudo a nível operacional, como, por exemplo: cumprir índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a x%; cumprir índice de pontualidade, pelo qual o número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados não pode ser inferior a y%. Outros exemplos: cumprir o índice de Satisfação, pelo qual o resultado de “Mau” – deve ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros (Bom, Adequado, Mau) – não pode ser superior a x%; cumprir o índice de reclamações, pelo qual as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores não podem ser superiores a x% do número de passageiros.
- Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com o Município no cumprimento do previsto no Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março<sup>8</sup> para efeitos do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município, sob pena de aplicação de sanção contratual;

---

<sup>8</sup> <https://files.dre.pt/2s/2021/03/057000000/0012500160.pdf>.

- Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente, os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>9</sup>. No caso concreto, apenas constam dados estáticos mensais, que não permitem a avaliação do cumprimento de horários e frequências ou qualidade;
- Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstancia contraordenação punível nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
- Aplicar regras gerais relativas à atualização tarifária (Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro) ou regras concretas e objetivas sobre exclusão daquelas regras;
- Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento, ou seja, sistemas contabilísticos que permitam obter informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público de transporte de passageiros, separados dos gastos e rendimentos das restantes atividades;
- 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;
- Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser associadas sanções contratuais pelo seu incumprimento, com valores mínimo e máximo, graduando em função da gravidade, e que sejam dissuasoras desse mesmo incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de

---

<sup>9</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf).

compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais. No caso concreto, esta norma não se afigura ser cumprida.

12. Recorde-se que no Capítulo IV do Parecer n.º 6/AMT/2021 foi determinado que o Município deveria:

- *“Garantir que o operador transmite os dados operacionais necessários a que o Município possa proceder aos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e elaborar os relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, pelo menos deste 2015<sup>10</sup>;*
- *Garantir que o operador cumpre as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>11</sup>, sob pena de reporte à AMT para efeitos contraordenacionais;*
- *Garantir que se cumprem as obrigações de reporte previstas no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, quanto a compensações pagas a operador, da responsabilidade do Município;*
- *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 que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.*
- *Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procede às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e Direção Geral das Autarquias Locais;*
- *Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;*

<sup>10</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

<sup>11</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf).

- *Considera-se também ser de recomendar ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>12</sup>.*

13. Em 10-02-2022, veio o Município responder no seguinte sentido:

- *“Aproximando-se o final do prazo da prorrogação do contrato de concessão de transportes públicos urbanos (13/02/2022), foi intenção do Município promover a sua prorrogação pelo período de 1 ano, tendo para o efeito, proposto tal intenção à operadora [confidencial], contando que, em tal prazo, o concurso público internacional despoletado pela Autoridade Regional de Transportes - CIM-AT, ficaria concluído (adjudicado);*
- *Em resposta, a operadora concessionária informa que, mantendo-se exatamente todas as condições do contrato de concessão, não estaria disposta a aceitar a prorrogação do mesmo, já que, se têm vindo a registar, pelos relatórios e contas apresentados ao longo dos anos, um défice de exploração significativamente superior ao valor máximo da compensação permitida no referido contrato e a concretizar, anualmente, pelo concedente Município de Chaves = [confidencial] € + IVA;*
- *Perante tal posição por parte da operadora, e sendo intenção do Município manter a regularidade de tais serviços de transportes coletivos urbanos, até ao desfecho do concurso público internacional promovido pela CIM-AT, entendeu-se efetuar ajustamentos às especificações técnicas do serviço a contratar, elaborando, para o efeito, novo caderno de encargos, com as seguintes condições, face ao contrato de concessão: (...) b) diminuição do prazo : no contrato concessão = anual; aquisição de serviços = 10,5 meses (de 14/02/2022 até 31/12/2022); c) Otimização da quantidade de frequências, desagregando de acordo com critérios seguintes: c1 - Período escolar: c2 - Fora do Período escolar: d) Diminuição das frequências por linha/dia, resultando uma redução dos km´s percorridos de forma anualizada, em cerca de 40%; d1 - Frequências por linha/dia/contrato de concessão=*

[confidencial]

14. Mais esclareceu que:

---

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

- *“Elaborado o caderno de encargos, impunha-se a necessidade na determinação do preço base, nos termos do art.º 35-A do CCP, uma vez que, tendo sido ajustados os mencionados pressupostos/especificações técnicas, revela-se pertinente efetuar auscultação ao mercado, tendo em vista obter o preço e condições em que as operadoras de transporte se dispõem a apresentar para os serviços em causa, de acordo com as especificações do caderno de encargos;*
- *Com efeito, em 25/01/2022, através da consulta preliminar ao mercado vieram a ser consultados 9 operadores de transportes a seguir indicados: [confidencial]*
- *Na sequência de tal consulta, apenas entenderam apresentar condições, as seguintes operadoras de transporte, pelos seguintes preços unitários, adicionados aos valores cobrados em bilhética: - [confidencial]: [confidencial]; - [confidencial]: Linha 1 = [confidencial]*
- *Após a determinação do preço base do serviço a prestar, promoveu-se ajuste direto por critério material, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 24 do CCP, mediante convite remetido à [confidencial], face às condições apresentadas, tendo, da mesma, resultado uma adjudicação pelo valor estimado de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor de 6%, para o período de 14/02/2022 até 31/12/2022, sendo tal prestação de serviços antecipadamente suspensa, caso se venha a concretizar o concurso público internacional em curso, despoletado pela AT regional, tudo nos termos do caderno de encargos e contrato a celebrar.”*

15. A 11-02-2021, veio o Município acrescentar:

- *“Consta da cláusula 8ª - Informação e Fiscalização da Prestação de serviços, do caderno de encargos, o regime aplicável para a monitorização e fiscalização da execução do contrato, com obrigatoriedade de apresentação do "Anexo 2", com reporte regular de dados estatísticos e informativos referentes ao desempenho da exploração. O Município encontra-se em fase de aprovação da minuta do contrato, podendo, através do previsto no art.º 99 do CCP, promover ajustamentos ao contrato. Em tal ajustamento poder-se-á detalhar que, para efeitos do cumprimento da cláusula 8ª do caderno de encargos, deverá, o adjudicatário, fornecer os aludidos dados informativos com evidência do cumprimento de horários, frequências, qualidade dos serviços e gastos e rendimentos inerentes aos serviços prestados.*

- *Face ao prazo estimado da aquisição de serviços de até 10,5 meses, o Município entendeu não fixar cláusula de revisão do tarifário, pelo que vigorará a regra geral, para o efeito.*
- *Do n.º 1 e 2.º da cláusula 8.ª consta a possibilidade de realização de fiscalização e vistorias, independentemente da informação remetida pelo prestador de serviço, ao Município.*
- *Consta da Cláusula 9ª - Livro de Reclamações, do caderno de encargos, a consagração do dever, por parte do adjudicatário em ter "à disposição dos utentes do serviço público um livro destinado ao registo de reclamações, que poderá ser periodicamente fiscalizado pelo MC" (Município de Chaves), sendo que o adjudicatário deverá cumprir, para todos os efeitos, as disposições legais sobre a matéria.*
- *Consta da Cláusula 15ª Penalidades Contratuais, do caderno de Encargos, o regime de penalidades aplicáveis à prestação de serviços em causa, com identificação dos termos, em função da gravidade e autonomizando as penalidades aplicáveis à não realização dos percursos previsto no anexo I do caderno de encargos, aplicando-se, por cada percurso não realizado, uma penalização de valor equivalente ao valor/hora de adjudicação e para todos os restantes incumprimentos decorrentes da não observância do Caderno de encargos e respetivos contrato, serão penalizados com uma multa diária de 0,1% do valor contratual. Para melhor detalhe e clarificação do regime de penalidades, o município fará ajustamento ao contrato, nos termos do art.º 99 do CCP, mencionando que a cláusula 15ª, passará, também a mencionar o "anexo III" do caderno de encargos, no qual constam as frequências. Desta forma, a penalidade a aplicar por cada percurso não realizado, aplicar-se-á quer às linhas (anexo I), quer às frequências e horários (anexo III)."*

### **Caderno de Encargos (CE)**

16. Estabelece a Cláusula 1.ª que o serviço de circuitos urbanos deve promover: (i) maior rapidez e facilidade no acesso aos principais equipamentos e serviços; (ii) melhoria das condições de acessibilidade, sobretudo das pessoas com mobilidade reduzida, da população idosa e da faixa etária menor de 18 anos; (iii) diminuição das emissões de gases com efeito de estufa, pela redução da utilização de transporte individual; (iv) promoção da mobilidade sustentável fomentando atitudes ambientalmente corretas.

17. É estabelecido no Anexo I que, *“face ao histórico do desempenho do contrato de concessão em vigor até 13 de fevereiro de 2022, resultam dados estatísticos que apontam para a manutenção das duas linhas que foram exploradas pelo período de 10 anos, com prorrogação de mais dois anos, e cuja descrição sumária dos itinerários se apresenta (...)”*.
18. Segundo a Cláusula 2.<sup>a</sup> o operador deve deter, entre outros (i) requisitos legalmente exigidos para o transporte público coletivo, desde alvará às condições técnicas dos veículos; (ii) competências no serviço de transporte coletivo; (iii) competências no desenvolvimento das soluções de mobilidade adequadas às necessidades da população; (iv) experiência em iniciativas e projetos ao nível das boas práticas na área da mobilidade, a nível nacional e/ou internacional; (v) conhecimento sobre a realidade do concelho de Chaves, mais concretamente das necessidades de articulação intermodal e das necessidades da população
19. Segundo a Cláusula 3.<sup>a</sup>, compete ao adjudicatário: (i) assegurar e gerir o serviço; (ii) assegurar a divulgação do serviço, suportando os encargos relativos à produção e divulgação dos horários no seu website; (iii) a gestão da bilheteira e produção de bilhetes, nos quais deve constar o logótipo do Município e respeitar os títulos de transporte estipulados pelo Município.
20. Consta da mesma cláusula que:
  - A receita tarifária é da titularidade do operador, sendo esta estimada em cerca de [confidencial] €/ano, acrescido de IVA à taxa legal em vigor<sup>13</sup>;
  - O Município pode proceder à fiscalização da adjudicação e de todas as condições a estas inerentes, fixadas em contrato;
  - Pode ser solicitada, ao Adjudicatário, colaboração na análise de viabilidade de eventuais alterações aos percursos contratualizados e implementação de ajustamentos que resultem em melhorias no serviço a prestar.
21. De acordo com a Cláusula 4.<sup>a</sup>, a prestação de serviços terá início a 14-02-2022 e terminará no dia 30-12-2022, podendo terminar antes, aquando da entrada em funcionamento da nova exploração da rede de transportes, pelo operador que vier a ser selecionado pelo procedimento concursal em curso na CIM do Alto Tâmega.
22. De acordo com a Cláusula 5.<sup>a</sup>, constitui responsabilidade do adjudicatário:

---

<sup>13</sup> “(...) tendo em conta ao histórico decorrente do desempenho do contrato de concessão”.

- A manutenção, reparação, conservação e limpeza do material circulante (autocarros) e respetivo equipamento acessório, nomeadamente, o “Sistema Inteligente de Transportes”, o “Sistema de Gestão de Frotas” e outros previstos no CE e/ou necessários à prestação do serviço;
  - A manutenção, reparação, conservação e limpeza dos equipamentos existentes de apoio aos utentes, nomeadamente, os painéis com informação de local de paragem e os abrigos das paragens;
  - Edição, venda e recolha dos títulos de transporte;
  - A promoção do serviço junto da população, nomeadamente nos órgãos de comunicação social locais;
  - A criação, gestão e manutenção de um “*site*” de promoção do serviço onde constem, entre outros, os itinerários, os horários e os preços dos serviços prestados.
23. Consta da Cláusula 6.<sup>a</sup> a delimitação da área da prestação de serviços, sendo definida como perímetro de transporte coletivo em cujo interior se concederá a exclusividade<sup>14</sup>.
24. Estabelece a Cláusula 7.<sup>a</sup> que os veículos estão sujeitos a licenciamento, conforme previsto na legislação em vigor, constituídos por 5 unidades e detendo condições adequadas à prestação de um serviço de transporte coletivo de passageiros que apresente elevados níveis de qualidade, segurança e conforto, quer para os passageiros convencionais, quer para as pessoas com mobilidade reduzida ou deficiências motoras.
25. Para o efeito, os veículos devem encontrar-se em perfeito estado de utilização, limpeza e manutenção, devendo ser apresentado um “plano de manutenção preventiva”, que deve incluir um programa de compra de sobressalentes, devidamente calendarizado no tempo, de modo a manter um elevado nível de qualidade da frota integrada na prestação de serviços.
26. Mais se estabelece que os veículos devem possuir sistemas de bilhética e respetivo equipamento e *software* necessários, que permitam disponibilizar ao Município, em tempo real, informação sobre o número de títulos de transporte emitidos por paragem, linha e horário e devem estar equipados com “Sistema de Gestão de Frotas”, que

---

<sup>14</sup> De recordar, desde já, que a atribuição de exclusividade não implica o afastamento de qualquer outro operador, em qualquer circunstância, tendo em conta o artigo 27.º do RJSPTP.

- permitam disponibilizar informação sobre a localização e os percursos de todos os autocarros.
27. Estabelece a Cláusula 8.<sup>a</sup> que o Município fiscalizará o cumprimento do contrato, podendo proceder a vistorias, devendo o Adjudicatário fornecer ao Município, regularmente, todos os dados estatísticos e informativos referentes ao desempenho da exploração, definidos no anexo 2.
  28. Aquele anexo estabelece indicadores de serviço e indicadores de exploração, cujos valores devem ser registados mensalmente sendo estabelecido que *“Em conjunto com os elementos precedentes, o Adjudicatário fornecerá um relatório sintético sobre as condições técnico-económicas da prestação de serviços no período em causa.”*
  29. Os indicadores de serviço são: *“Rede em exploração, Carreiras, Total de serviços realizados por todas as carreiras, Total de horas de funcionamento (somatório de todos os autocarros em serviço), Total de viaturas em serviço, Pessoal/tráfego, Total de Km percorridos pela frota, Lugares oferecidos/Km, Passageiros transportados, Coeficiente de ocupação, Velocidade comercial média”*.
  30. Os indicadores de exploração são: *“Receitas de bilhetes, Receitas de módulos e cadernetas pré-compradas, Receitas de passes, Outras receitas e proveitos, Custos de funcionamento com o pessoal, Custos de funcionamento com o pessoal, Custos de consumos: gásóleo, peças e materiais, Custos de fornecimentos e serviços externos, Amortizações e provisões, Encargos financeiros.”*
  31. No anexo 3 constam o período de funcionamento, frequências e horários associados à prestação de serviços.
  32. Estabelece a Cláusula 9.<sup>a</sup> que o Adjudicatário deverá ter à disposição dos utentes do serviço público um livro destinado ao registo de reclamações, que poderá ser periodicamente fiscalizado pelo Município.
  33. Estabelece a Cláusula 10.<sup>a</sup> que será observado um período experimental de 30 dias, no qual podem existir ajustamentos de tempos de percurso e paragem, e testes e ensaios de funcionalidade e segurança dos veículos, dos “Sistemas Inteligentes de Transportes”, do “Sistema de Gestão de Frotas” e treino do pessoal afeto à prestação do serviço.
  34. Nos termos da Cláusula 11.<sup>a</sup>, é da responsabilidade do Adjudicatário a adequação técnica e profissional do pessoal afeto ao serviço, devendo para o efeito proporcionar-lhes a necessária formação e treino.

35. Segundo a Cláusula 12.<sup>a</sup>, o Adjudicatário deve constituir e manter contratos de seguro contra riscos inerentes à sua atividade.
36. Estabelece a Cláusula 13.<sup>a</sup> que, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º do CCP, o preço base para a prestação de serviço que constitui o objeto do procedimento é de 1,03€/km e que o preço referido terá de incluir todas as despesas inerentes à prestação do serviço.
37. Nos termos da Cláusula 15.<sup>a</sup>, pelo incumprimento de obrigações contratuais pode ser exigido ao Adjudicatário o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos:
- A não realização dos percursos previstos no Anexo I do Caderno de Encargos implicará, por cada percurso não realizado, uma penalização de valor equivalente ao valor/hora de adjudicação;
  - Todos os restantes incumprimentos decorrentes da não observância do Caderno de Encargos e respetivo contrato serão penalizados com uma multa diária de 0,1% do valor contratual.
38. Nos termos da Cláusula 17.º, o incumprimento por parte do Adjudicatário, de forma grave ou reiterada, das obrigações que lhe incumbem, permite proceder à resolução do contrato.

## **Contrato**

39. A 22-02-2022, o Município remeteu o contrato assinado com a [confidencial], em que as disposições do contrato correspondem ao CE, designadamente:
- A Cláusula 1.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 1.<sup>a</sup> do CE;
  - A Cláusula 2.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 3.<sup>a</sup> do CE;
  - A Cláusula 3.<sup>a</sup> corresponde à Cláusula 4.<sup>a</sup> do CE;
  - A Cláusula 4.<sup>a</sup> estabelece o preço contratual em €126.002,25;
  - A Cláusula 5.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 6.<sup>a</sup> do CE;
  - A Cláusula 6.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 5.<sup>a</sup> do CE;
  - A Cláusula 7.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 7.<sup>a</sup> do CE;
  - A Cláusula 8.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 8.<sup>a</sup> do CE;
  - A Cláusula 9.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 9.<sup>a</sup> do CE;

- A Cláusula 10.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 10.<sup>a</sup> do CE;
- A Cláusula 11.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 11.<sup>a</sup> do CE;
- A Cláusula 12.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 12.<sup>a</sup> do CE;
- A Cláusula 13.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 17.<sup>a</sup> do CE;
- A Cláusula 15.<sup>a</sup> do contrato corresponde à Cláusula 15.<sup>a</sup> do CE.

### III – DO PARECER

#### Manutenção serviço/ininterruptibilidade do serviço público

40. A AMT emitiu dois pareceres prévios vinculativos favoráveis às peças dos procedimentos titulados pela CIM do Alto Tâmega (Parecer n.º 75/AMT/2020, de 11-09-2020 e Parecer n.º 96/AMT/2021, de 04-11-2021), cujo contrato absorverá os serviços ora titulados pelo Município, por considerar que se encontravam em conformidade com o RJSPTP, bem como com o Regulamento<sup>15</sup> e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
41. Também emitiu o Parecer n.º 6/AMT/2021, no sentido favorável, quanto ao contrato anteriormente titulado pelo Município.
42. Daqui decorre a concordância da AMT quanto aos procedimentos das autoridades de transportes mencionadas relativamente ao cumprimento das regras nacionais e europeias de submissão à concorrência e contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros.

---

<sup>15</sup> De referir, como mais abaixo se explica que o regime previsto no Regulamento (CE) 1370/2007 (*i.e.* abertura dos mercados dos serviços de transporte público de passageiro através de procedimento de contratação pública, concorrencial, aberto, não discriminatório e transparente) deveria ter sido implementado por todos os Estados-Membros até 3 de dezembro de 2019 (nomeadamente para os e serviços de transporte terrestre de passageiros por modo rodoviário – transporte em autocarro) até 3 de dezembro de 2019, sendo de salientar que o próprio Regulamento estabeleceu, desde a sua entrada em vigor, em 3.12. 2009, um período de transição de dez (10) anos, para que os EM fossem, progressivamente, aplicando o novo regime concorrencial estabelecido, nomeadamente no que se refere ao regime de adjudicação, em modelo concorrencial, estabelecido no Artigo 5.º do Regulamento.

43. E nessa medida, integram-se nas situações identificadas<sup>16</sup> em informação pública<sup>17</sup>, como tendo assegurado o cumprimento de tais ditames legais e podendo assegurar a manutenção do atual serviço público de transporte de passageiros até à entrada em exploração do novo contrato de serviço público, precedido de concurso público<sup>18</sup>.
44. Naquela informação consta que:
- O legislador estabeleceu, em 2015, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, um prazo de caducidade *ope legis* – 03-12-2019 - dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (Autorizações), atribuídos ao abrigo do anterior RTA, revogado por aquele diploma, que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário;
  - Tendo em conta que estamos perante serviços de interesse económico geral (SIEG), qualificados como serviços públicos essenciais<sup>19</sup>, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público e numa ótica de proporcionalidade, tendo sido necessário conjugar as duas vertentes do interesse público em presença: por um lado, garantir o acesso ao mercado através de procedimentos concorrenciais, cumprindo os ditames nacionais e europeus no que se refere à necessidade de proceder à contratualização de serviços de transportes, através de um regime concursal e,

---

<sup>16</sup> Cumpre referir que a AMT publicou um ponto de situação da implementação daquele regime jurídico, que se encontra disponível no respetivo *sítio da internet* ([https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)), de onde consta que cerca de 85% dos Municípios (Autoridades de Transportes na aceção do Regulamento e do RJSPTP) delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções e que todas as mencionadas entidades intermunicipais submeteram a parecer prévio vinculativo (PPV) da AMT as peças de procedimentos, em tempo, de acordo com as regras estabelecidas para toda a União Europeia (UE), ou seja, até 3.12.2019.

<sup>17</sup> Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - [https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao\\_amt\\_regime\\_regulatorio\\_servicostransportepublico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf)

<sup>18</sup> Tal como anteriormente referido pela AMT ([https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)) a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público. Todos os operadores do mercado de transportes sujeitos a obrigações de serviço público (OSP), com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de CSP com as AT competentes, nomeadamente de nível local, devendo tais CSP ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório. (Nos termos do artigo 19.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.)

<sup>19</sup> A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço público de transporte de passageiros.

por outro lado, garantir o acesso ao sistema de serviço público de transporte de passageiros por parte de todos os cidadãos;

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

45. No referido documento, além das considerações sobre os efetivos impactos, em 2020 e 2021, da Pandemia SARS-CoV2 (Covid-19) na gestão dos atuais serviços e na condução dos procedimentos concursais, foram identificados diversos circunstancialismos locais e específicos, relativos à finalização do processo de contratualização do serviço público de transporte de passageiros relativamente à aplicação do modelo de adjudicação de contratos de serviço público de acordo com o regime-regra do concurso, previsto no Regulamento e no RJSPTP:

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

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

*(i) a adjudicação ainda não ocorreu;*

*(ii) a adjudicação ocorreu, mas ainda não foi celebrado o contrato de serviço público;*

*(iii) a adjudicação já ocorreu e o CSP já foi celebrado, mas ainda não se iniciou, porque aguarda decisões do Tribunal de Contas - TdC ou da Autoridade da Concorrência - AdC ou porque foi objeto de impugnação judicial ainda não decidida;*

*(iv) os concursos foram lançados, mas ficaram “desertos”.*

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

poderiam socorrer-se atempadamente, dos dispositivos legais em vigor que entendam por mais adequados<sup>20</sup> <sup>21</sup>.

47. No que respeita aos circunstancialismos referidos em (B) supra (em que as autoridades locais já deram início ao procedimento de seleção concorrencial do operador do serviço público de transporte de passageiros), após início do procedimento com pedido de emissão de parecer à AMT, foram distinguidas as situações em que o procedimento ainda não foi concluído por causas externas (não imputáveis à entidade adjudicante, que estaria inibida de decidir) - como por exemplo, ausência de Parecer da AdC e/ou de Visto Prévio do TdC ou, ainda, pela pendência de ações judiciais [circunstancialismo (B). iii], das situações em que o procedimento foi, de facto, lançado, mas ficou deserto, tendo em conta a não resposta do mercado [circunstancialismo (B). iv].
48. Nos casos em que os procedimentos não foram concluídos por causas externas, não imputáveis à entidade adjudicante - [circunstancialismo (B). iii] – considerou-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam *ope legis*<sup>22</sup> e que a operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até

---

<sup>20</sup> Será de recordar que no ponto 5.º do artigo 5.º do Regulamento se estabelece: (I) “Em caso de rutura dos serviços ou de risco iminente dessa rutura, a autoridade competente pode tomar medidas de emergência; (II) As medidas de emergência consistem na adjudicação por ajuste direto ou num acordo formal de prorrogação de um contrato de serviço público, ou na imposição de prestar determinadas obrigações de serviço público. O operador de serviço público tem o direito de impugnar a decisão de impor a prestação de determinadas obrigações de serviço público. O prazo de adjudicação, prorrogação ou imposição de um contrato de serviço público através de medidas de emergência não pode exceder dois anos.”

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

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

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

<sup>21</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf> – neste sentido, é importante chamar à colação a informação emitida pela AMT aos *stakeholders* (sobre ajustes diretos). Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – obrigatoriedade de submissão à concorrência. De 25.07.2018.

<sup>22</sup> Ex vi n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

obtenção das decisões em falta (por exemplo, visto do TdC<sup>23</sup>, parecer de entidade administrativa<sup>24</sup> ou decisão judicial<sup>25</sup>).

49. Mais foi referido que, até à conclusão dos procedimentos, adjudicação/ celebração e início da nova operação de transportes, seria aconselhável que cada entidade de transportes, analisando a sua situação concreta<sup>26</sup>, tomasse as Decisões específicas no seu território, sendo que, existindo pagamento de compensações/remunerações, através de contratos de serviço público, quanto aos serviços de transportes titulados por Autorizações, deveriam ser cumpridas todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública.
50. Contudo, no caso concreto, verificou-se uma situação diversa, tal como exposto pelo Município, ou seja, está em causa a mera prática de atos administrativos tendentes à manutenção em exploração do serviço público de transporte de passageiro existente, mas também a necessidade de reformular as condições de prestação do serviço, consideradas pelas partes como desadequadas e que, não sendo alteradas, afastariam o operador incumbente<sup>27</sup>.
51. No caso concreto, em suma, afigura-se estar em causa o seguinte:
- O operador em causa detinha um contrato que limitava o máximo da compensação a pagar ao operador, o que terá levado a uma situação de défice de exploração não totalmente coberto;
  - Tal situação foi invocada pelo operador e reconhecida pelo Município;
  - Face ao exposto, o operador entendeu não ter condições para prosseguir, manifestando não ter interesse na prorrogação do contrato, nos mesmos

---

<sup>23</sup> Cfr. *inter alia*, artigo 45.º da LOPTC.

<sup>24</sup> Cfr. *inter alia*, artigo 129.º do CPA (incumprimento do dever de decisão) e, ainda, n.º 3 do artigo 130.º do CPA (atos tácitos).

<sup>25</sup> Cfr. *inter alia* Artigo 128.º do CPA (Proibição de executar o ato administrativo), que estabelece, no seu n.º 1 que quando “quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência do processo cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público”.

<sup>26</sup> Existindo autorizações provisórias, deve ser praticado, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, *i.e.* início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial (pelo mercado). A forma de melhor assegurar a validade das Autorizações será a prática de atos administrativos que confirmem a sua prorrogação expressa, por aplicação dos n.ºs 2 e 4 do artigo 19.º do RJSPTP. Foi salientado que a prorrogação, nestes casos, não poderia exceder o prazo máximo de 2 (dois) anos, contado a partir da data desta nova prorrogação e que a prorrogação deveria ser fundamentada, expressando os circunstancialismos e contingências, concretos e locais, aplicáveis à entidade adjudicante e aos seus procedimentos específicos.

<sup>27</sup> Tanto nas Autorizações como nos contratos, a sua manutenção em vigor depende da vontade das partes, por um lado, em assegurar a ininterruptibilidade do serviço público, e, por outro lado, do próprio operador, que pode manter ou perder o interesse na operação.

termos que os atuais, na pendência da adjudicação do concurso público titulado pela CIM do Alto Tâmega e que absorverá os serviços agora incluídos neste contrato municipal;

- Assim, o Município lançou uma consulta ao mercado, para um novo contrato, de carácter transitório, por um valor contratual inferior, mas passando a receita tarifária a ser titulada pelo operador;
- Face a estas novas condições, dois operadores manifestaram interesse e, desta feita, o operador incumbente apresentou uma proposta mais atrativa;
- O contrato poderá vigorar até ao fim do ano de 2022 ou terminar em data anterior, caso o concurso público da CIM do Alto Tâmega seja adjudicado.

52. Ou seja, o Município, face a um possível abandono de exploração, poderia ter lançado um procedimento de consulta pública para que qualquer operador assumisse um contrato gizado em termos semelhantes ao anterior.
53. Contudo afigura-se que optou por lançar tal procedimento, eliminando as insuficiências por ele reconhecidas, ou seja, limitação à cobertura do défice operacional efetivamente gerado.
54. Assim, se estiver em causa a necessidade de atuar em situações excepcionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços ou em situações de emergência, tal como previsto no artigo 19.º do RJSPTP, é possível o recurso à contratação de um operador, sendo de sublinhar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho.
55. Por outro lado, estando em curso a submissão à concorrência e cumprindo os ditames legais previstos no RJSPTP e no Regulamento, e estando neste momento o procedimento em curso, caberá ao Município fundamentar os mecanismos supra referenciados, atentos os circunstancialismos concretos que se verifiquem ou se venham a verificar na área geográfica inscrita na sua esfera de jurisdição, devendo obter-se evidências claras sobre o que levaria ao abandono de exploração de um operador incumbente e sustentar, de acordo com o RJSPTP e CCP, uma contratação de âmbito transitório, não deixando de cumprir todas as regras legais aplicáveis à autorização e realização de despesa.

56. Portanto, no caso concreto, e face à fundamentação aportada pelo Município, afigura-se também admissível o recurso ao ajuste direto, de forma transitória, para evitar o risco iminente de rutura de serviços, na pendência do procedimento concursal (em curso) ou mesmo dos contratos celebrados no contexto pandémico (porque mais sujeitos a importantes mecanismos de rigor e certeza quanto a dados reais de exploração e devendo evitar situações de sobrecompensação).

### **Do contrato de serviço público e compensações**

57. 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 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.
58. 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.*
59. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que “as autoridades de transportes

*competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>28</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*<sup>29</sup>

60. 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.”
61. 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 ou 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.”

---

<sup>28</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos passageiros.

<sup>29</sup> 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.

62. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos “*gross cost*” e “*net cost*”<sup>30 31 32</sup>, em que nos primeiros:

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

63. Independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>33</sup>, no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem são aplicáveis a todos os tipos de contratos e são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da

---

<sup>30</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

<sup>31</sup> 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).

<sup>32</sup> 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 o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

<sup>33</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, “Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”

conformidade legal, mas também jurisprudencial<sup>34</sup>.

64. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>35</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutras 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 geral<sup>36</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres.<sup>37</sup> (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
65. No caso do Regulamento, o anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:
- As compensações/remunerações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
  - As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento

---

<sup>34</sup> 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).

<sup>35</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>38</sup>, igual ao efeito financeiro líquido<sup>39</sup>.

66. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão Altmark Trans do TJUE<sup>40</sup> relativamente à atribuição de compensações financeiras aos 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 ao serviço público de transporte de passageiros, abrangido pelo Regulamento, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes municipais, intermunicipais e interregionais (SIEG) não são consideradas auxílios de Estado na medida em que devem ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público.
67. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*<sup>41 42 43</sup>. Ainda nos termos de referida jurisprudência, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf). No que respeita a obrigações de serviço público, e na medida em que são suscetíveis de constituir auxílios estatais na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

<sup>40</sup> Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

<sup>41</sup> Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.”*

exceção em referência “*desde que o auxílio vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG (...)*”.

68. No caso concreto, importa recordar que no anterior contrato estava prevista uma compensação máxima de pagamento anual de €[confidencial] mas segundo as estimativas do operador, não contestadas pelo Município, seria necessário o pagamento de €[confidencial]<sup>44</sup>.
69. Ou seja, resulta das considerações do Município que o contrato não permitia, ao estabelecer um teto máximo, efetuar os pagamentos necessários à manutenção da sustentabilidade da operação.
70. Com os impactos negativos da pandemia, a situação ter-se-á agravado, o que motivou o desinteresse do operador em aceitar a prorrogação do mesmo contrato.
71. Face ao desinteresse demonstrado, o Município consultou o mercado no sentido de apurar o valor adequado à realidade, tendo previsto, para 10 meses, um pagamento de até €[confidencial], mais a receita tarifária estimada em cerca de €[confidencial] (num total estimado de €[confidencial]).
72. Com as alterações ao modelo contratual, o operador incumbente já considerou a exploração mais atrativa e apresentou a melhor proposta, eventualmente por já se encontrar no terreno, o que lhe oferecerá vantagens inerentes face a outros, que teriam de deslocar a sua produção ou encontrar novos meios para o fazer (o que para um prazo, à partida curto, não se revelaria atrativo).
73. Contudo, haverá que recordar que, no âmbito da avaliação efetuada pela AMT, prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual (e comunicada a ambas as partes), o operador [confidencial] reportou, para os meses de março a dezembro de 2020, um montante total de rendimentos resultantes da exploração do serviço público de transporte de passageiros de €[confidencial] e um montante total de gastos, para essa mesma exploração, incluindo o lucro razoável, de €[confidencial], o que representa, para estes 10 meses de 2020, uma taxa de cobertura dos gastos pelos rendimentos de [confidencial] %. Ainda de acordo com os dados declarados pelo operador, esta percentagem foi de [confidencial] % em 2019<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> De recordar que o anterior contrato foi também validado pelo Tribunal de Contas.

<sup>45</sup> A AMT ainda não deu início à avaliação relativa ao ano de 2021, uma vez que os operadores têm até ao dia 15 de julho para enviar os dados sobre os quais a mesma vai assentar.

74. Destes montantes, não resultam evidências de sobrecompensação quanto ao operador, ainda que tais conclusões apenas sejam válidas para o anterior modelo contratual, mas também não resultam evidências de que o serviço público de transporte de passageiros seja tão deficitário quanto o sugerido pelo operador [confidencial]
75. A execução contratual em 2022 terá de ser especialmente exigente, pois as alterações contratuais não poderão resultar na sobrecompensação do operador, sob pena de devolução das verbas que tenham sido pagas em excesso.
76. De salientar que a avaliação da conformidade do presente contrato não consubstancia a avaliação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, a qual é efetuada em sede própria. Não obstante, as conclusões daquela avaliação devem ser tidas em conta no cômputo geral de pagamentos no âmbito do contrato de que é questão no presente parecer, uma vez que aquela avaliação prosseguirá até 2022 e todos os valores que sejam apurados a título de sobrecompensação terão de ser devolvidos.
77. De recordar que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, a AMT emitiu, desde logo, diversas orientações<sup>46 47 48</sup>, designadamente:
- Para esta Autoridade, os operadores deveriam remeter toda a informação operacional e financeira que permita avaliar se as verbas que lhes foram atribuídas não representam uma sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim<sup>49</sup>. Tal é determinante para a prossecução do superior interesse público inerente ao controlo de legalidade, da atribuição de compensações financeiras e do dispêndio de recursos públicos e cumprimento

---

<sup>46</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf).

<sup>47</sup> De referir, igualmente, que nos termos do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os operadores de transportes devem remeter e registar, anualmente ou sempre que se justifique, informação operacional, económica e financeira às autoridades de transportes, devendo estas validar tal informação, bem como decorre artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de Maio e do n.º 1 do artigo 7.º do regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, a necessidade de transmissão periódica de informação entre operadores e autoridades de transportes, designadamente quanto a compensações por obrigações de serviço público - Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf).

<sup>48</sup> [Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf) - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

<sup>49</sup> Designadamente: (i) Relatórios e Contas; (ii) Demonstração dos serviços efetivamente prestados e uma conta de exploração do serviço público de transporte de passageiros, antes e depois das restrições e limitações decorrentes das medidas de mitigação da pandemia COVID-19; (iii) Demonstração dos recebimentos de subsídios à exploração ou outros apoios concedidos no mesmo contexto; (iv) Comunicação de compensações e remunerações recebidas através de instrumentos legais, regulamentares e contratuais, por parte de entidades públicas.

dos normativos legais nacionais e europeus, bem como jurisprudenciais, aplicáveis à matéria<sup>50</sup>;

- No que se refere ao racional de apuramento de compensações, aplica-se, na generalidade, o previsto no artigo 24.º do RJSPTP, bem como no artigo 4.º do Regulamento, nas informações desta Autoridade<sup>51</sup> e nas Orientações da Comissão Europeia<sup>52</sup>, ou seja, devem ser tidos em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma OSP<sup>53 54 55</sup>.
- Neste contexto, conforme recomendado pela AMT, e de forma a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato/acordo celebrado e respetivos pagamentos, deveria assegurar-se entre outras matérias: (i) Definição objetiva e mensurável de OSP a cumprir pelo operador; (ii) Elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado)<sup>56</sup>; (iii) Realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo

---

<sup>50</sup> Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf).

<sup>51</sup> Designadamente [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf).

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/land\\_transport\\_overview\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf) e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>.

<sup>53</sup> Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf).

<sup>54</sup> Relatórios sobre compensações financeiras no setor dos transportes ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes\\_financeiras\\_2009-2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes\\_financeiras.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf)) e <http://www.amt-autoridade.pt/media/2877/compensacoesfinanceiras.pdf>.

<sup>55</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/land\\_transport\\_overview\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf).

<sup>56</sup> Incluindo assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP - Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf).

operador, e garantia de que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento<sup>57 58</sup>.

- Isto porque, de forma a permitir não só a adequada formação/fundamentação do preço contratual/ compensação/ remuneração num contrato de serviço público, mas ainda a adequada monitorização e fiscalização contratual<sup>59</sup>, caberá à autoridade de transportes obter e ao operador apresentar dados devidamente segmentados e demonstrados dentro de cada rubrica, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual/compensação a pagar, nos termos do CCP e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes;
- Neste sentido, foram apresentados alguns exemplos – não taxativos – das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte que deverão ser tidos em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo);</li> <li>• indicação de n.º de veículos afetos à linha</li> </ul>
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração;</li> <li>• valor de aquisição e ano de aquisição do veículo</li> </ul>

<sup>57</sup> Também se recomendava estipular obrigação contratual do operador colaborar no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as OSP e dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual. - Orientações para a elaboração de reportes públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf) e <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>).

<sup>58</sup> Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios\\_gerais\\_ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf).

<sup>59</sup> Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (ou contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>.

Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa com identificação dos diferentes seguros e respetiva % de imputação</li> </ul>
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo total por linha</li> <li>• Valor médio consumo/veículo</li> </ul>
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N.º de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>• Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

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

- Sem prejuízo de serem fixados critérios objetivos, permitindo a existência de racional para proceder a pagamentos por conta, na verdade, seria de garantir a possibilidade de efetivo ajuste de tais valores, caso se verifique que os valores reais e comprovados de gastos e rendimentos diferem daquilo que foi estimado inicialmente. Ou seja, admite-se a revisão de montantes de compensações, caso se verifique que as variáveis estimadas e constantes do seu cálculo sofreram alterações em função de dados reais relativos a serviços produzidos e não no caso da consideração de variáveis não aceitáveis ou não contabilizadas inicialmente;
- Quanto aos gastos operacionais elegíveis, apenas seria de considerar a componente fixa dos gastos operacionais e a componente variável associada à efetiva prestação dos serviços essenciais definidos pelas autoridades de transportes;

- O défice elegível para financiamento resultaria da soma das receitas da venda de títulos de transporte ou prestações de serviços no âmbito do transporte público de passageiros com os subsídios à exploração (tais como compensações financeiras PART, PROTransP, passes 4\_18, sub23 e social+, ou outros apoios travessais à economia, como sejam o *lay-off*) deduzindo-se os gastos fixos da exploração - tendo em conta a oferta determinada no período homólogo de 2019 e os gastos variáveis em relação aos serviços de transporte público essenciais que forem definidos pelas AT;
  - A imputação de valores médios ou de referência relativos à empresa e aos serviços operados a nível nacional não se afigurava aceitável, uma vez que devem ser tidos em conta os custos efetivos relacionados com o serviço em concreto, nem se considera igualmente aceitável a consideração de perdas relativas a grupos de empresas ou relativas a outros serviços que não estejam diretamente relacionados com a operação neste território, bem como a possibilidade de o financiamento ao serviço público ser canalizado para cobrir défices de exploração de atividades comerciais.
78. Face à documentação apresentada, podemos concluir que estamos perante um procedimento tendente à escolha de um operador para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público previamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse comercial do operador, a sua adequada remuneração (de acordo com os dados do Município), bem como a sustentação de um serviço público, ainda que com caráter transitório.
79. À partida, afigura-se que, do procedimento em causa, não decorrerá uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, até porque foi efetuada consulta ao mercado, e porque se trata de um contexto de pendência de conclusão de um procedimento concorrencial, não existindo evidências de que a remuneração não permita cobrir os custos ocasionados com o serviço público, atentando ao procedimento contratual anteriormente em vigor.
80. Por outro lado, para afastar qualquer cenário de sobrecompensação, deve garantir-se a transmissão de dados reais da exploração, incluindo os indicadores previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, pelo que os sistemas

contabilísticos do operador<sup>60</sup>, a informação transmitida por este e a análise do Município, devem evidenciar/desagregar contas de exploração atinentes ao serviço público de transporte de passageiros face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar-se os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.

81. 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 remunerações, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, sendo esses os factos que devem carecer de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento e de sua responsabilidade.
82. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que neste caso concreto se afigura estar garantido.

### **Obrigações contratuais/Indicadores**

83. Por outro lado, constata-se que o presente procedimento estabelece o nível de serviço e as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros, que incluem diversas dimensões, designadamente: (i) carreiras a explorar; (ii) número de circulações; (iii) tarifários; (iv) requisitos dos veículos; (v) obrigações de reporte, de imagem, de relacionamento com os passageiros e de manutenção; (vi) penalidades, comprovando a existência de uma significativa falha de mercado no quadro atual que deve ser suprida<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...)”. Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...).”

<sup>61</sup> “O incumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas na presente imposição constitui ainda contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPTP.”

84. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte<sup>62</sup>, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização, designadamente a AMT, aferir do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e do artigo 7.º do Regulamento (e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março<sup>63</sup>).
85. Também se afigura necessário verificar os mecanismos sancionatórios a avaliação do desempenho constituem verdadeiros incentivos à eficiência<sup>64</sup>.
86. No caso concreto, apenas uma parte do elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>65</sup> foi tida em conta. Por outro lado, os procedimentos e indicadores previstos não são precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática.
87. É certo que é possível a monitorização contratual<sup>66 67 68</sup>, mas será revestida de dificuldades interpretativas e, em última análise, de aplicação de verdadeiros incentivos à qualidade e cumprimento de serviço.

---

<sup>62</sup> Ver: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_risptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_risptp_2016-2020.pdf); Relatórios de Obrigações de Serviço Público: [https://www.amtautoridade.pt/media/2970/regulamento\\_n273\\_2021\\_de\\_23\\_de\\_marco.pdf](https://www.amtautoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf) e Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros - <https://www.amtautoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>.

<sup>63</sup> [https://www.amtautoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amtautoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf).

<sup>64</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

<sup>65</sup> [https://www.amtautoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amtautoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf).

<sup>66</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: "O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais."

<sup>67</sup> Desta forma, também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

<sup>68</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as

88. Por outro lado, os sistemas de apoio à exploração disponíveis permitem a um operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cabal cumprimento de horários e frequências.
89. Ora importa ter em conta que o enquadramento aplicável estipula:
- No que se refere ao sistema de bilhética, apenas se vincula à transmissão de informação sobre o número de títulos de transporte emitidos por paragem, linha e horário e no sistema de “Sistema de Gestão de Frotas” apenas se vincula a transmissão de informação sobre a localização e os percursos de todos os autocarros;
  - É prevista a transmissão dos dados estatísticos e informativos referentes ao desempenho da exploração, definidos no anexo 2, quanto a indicadores de indicadores de serviço e indicadores de exploração, em blocos mensais.
  - O operador deve fornecer um relatório sintético sobre as condições técnico-económicas da prestação de serviços no período em causa, incluindo gastos e rendimentos de exploração, o que se considera relevante;
  - Mas quanto a indicadores de serviço, os mesmos não incluem frequências e horários associados à prestação de serviços.
90. Ora, se por um lado são fixados percursos, horários e frequências, por outro lado, apenas refere que a realização dos percursos previstos no anexo I do CE implicará, por cada percurso não realizado, uma penalização de valor equivalente ao valor/hora de adjudicação e que todos os restantes incumprimentos decorrentes da não observância do CE e respetivo contrato, serão penalizados com uma multa diária de 0,1% do valor contratual.
91. Aqui é levantada a questão sobre o que será, na verdade e de forma objetiva, considerado incumprimento, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (com maior impacto nos passageiros) e de transparência (com impacto na correta e completa transmissão de informação).
92. Por essa razão, a AMT tem recomendado que, no que se refere a obrigações operacionais, sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas,

---

*obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.”*

mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade como, por exemplo cumprir índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a x%; cumprir índice de pontualidade, pelo qual o número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados não pode ser inferior a y%. Outros exemplos: cumprir o índice de Satisfação, pelo qual o resultado de “Mau” – deve ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros (Bom, Adequado, Mau) – não pode ser superior a x%; cumprir o índice de reclamações, pelo qual as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores não podem ser superiores a x% do número de passageiros.

93. No caso concreto, tais indicadores não foram objetivados, pelo que terá de se assumir que o nível exigido é fixado em 100%, o que poderá não ser totalmente exequível.
94. Referir também que o CE e o contrato não estipulam uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, nem estipulam multas mínimas e máximas, como tem, aliás, sido recomendado pela AMT em outros procedimentos e tal como foi efetuado neste caso em concreto.
95. Recorde-se que é estipulado que, pelo incumprimento de obrigações contratuais, pode ser exigido ao operador o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos:
  - A não realização dos percursos previstos no anexo I do CE, bem como das frequências e horários, previstos no anexo 3 implicará, por cada percurso não realizado, uma penalização de valor equivalente ao valor/hora de adjudicação;
  - Todos os restantes incumprimentos decorrentes da não observância do CE e respetivo contrato serão penalizados com uma multa diária de 0,1% do valor contratual.
96. Mais se refere que o incumprimento por parte do operador, de forma grave ou reiterada, das obrigações que lhe incumbem, permite proceder à resolução do contrato.
97. Na verdade, existe a previsão de uma penalidade específica para uma determinada infração e a aplicação de uma sanção genérica para todas as obrigações contratuais (sendo que nem todas estão adequadamente objetivadas, ainda que pareça decorrer uma exigência de cumprimento a 100% dos horários e frequências). Por outro lado, é aplicada a resolução para qualquer incumprimento de qualquer obrigação contratual.
98. De referir, a este propósito, a alínea j) do n.º 3, as alíneas h) e p) do n.º 4 e as alíneas bb), cc) do n.º 5 da Cláusula 63.<sup>a</sup>. Por outro lado, tendo por base o n.º 1 do artigo 329.º

do CCP, a jurisprudência recente<sup>69</sup> 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*”.

Decorre do mesmo que:

- É certo que o n.º 1 do artigo 29.º 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 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, o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas e de os comportamentos que possam originar a aplicação de multas contratuais estarem discriminados, pois só assim os seus destinatários sabem de antemão quais as condutas que podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato;
- Não é razoável a imposição de uma mesma sanção contratual pecuniária - que pode variar entre leve, grave ou muito grave, consoante o grau de culpa - para o incumprimento de diversas obrigações contratuais, que podem ser principais ou acessórias, e que, ainda que previstas no contrato, não se encontram, contudo, objetivamente tipificadas.

99. Nesse sentido, deverá proceder-se a maior objetivação das obrigações contratuais com reflexo nas penalidades contratuais de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como infrações mais graves e vice-versa.

---

<sup>69</sup> Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03-12-2021 – processo 1973/20.2BEPRT: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>.

100. Ou seja, a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferição do seu cumprimento (indicadores, prazos) bem como penalidades máximas e mínimas e graduação da sua gravidade.
101. Caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão dar abertura a um alargado incumprimento, sem incentivos em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por serviço não prestado nos moldes pretendidos.
102. Esta questão, por si, justifica a alteração contratual, mesmo que por adenda, tendo em conta que, apesar de estimada uma duração contratual de 10 meses, poderá tal prazo ser ultrapassado, tendo em conta o decurso do procedimento concursal que ainda terá de ser adjudicado, validado pelo Tribunal de Contas e depois ainda estar sujeito a um período transitório inicial (isto sem contar com eventuais impugnações judiciais de concorrentes preteridos).
103. Mais se considera justificar-se a ponderação de inclusão de indicadores operacionais mais exequíveis, uma vez que a imposição de um cumprimento de 100% de horários e frequências, sem qualquer exceção, não será praticável nem monitorizável.

#### **Do contrato de serviço público e outros aspetos contratuais**

104. No que se refere à relação com o passageiro, não é efetuada referência ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, mas as partes devem garantir o seu cumprimento.
105. No que se refere ao livro de reclamações, apenas é previsto que o adjudicatário deve ter à disposição um livro destinado ao registo de reclamações, recordando-se que deve existir 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.
106. Deverá também ser dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade*

*e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa.”.*

107. Julga-se assim que os deveres gerais e específicos de informação do operador deveriam estar expressos, de forma a permitir ao Município produzir o referido relatório e de acordo com as orientações produzidas pela AMT<sup>70</sup>. O não cumprimento da transmissão de informação (para efeitos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março) pelo operador deveria ser sancionado.
108. Caso o Município não torne estas obrigações expressamente vinculativas, eventualmente assumirá a responsabilidade do cumprimento da elaboração dos relatórios sem colaboração do operador.
109. Mais se considera que, tendo em conta as referências contratuais<sup>71</sup>, o Município deverá apresentar, desde já, os relatórios previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, pelo menos desde 2019, bem como informação sobre os dados estatísticos resultantes da execução do anterior contrato. Daquele relatório deverá também constar a confirmação do cálculo da receita tarifária estimada<sup>72</sup>.
110. De referir que a imposição de obrigações de serviço público, sobretudo de informação, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes, considerando sobretudo o próprio interesse comercial. Efetivamente existe, atualmente, a nível nacional uma falha de mercado I, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>73</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. A ausência de contratos

---

<sup>70</sup> Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 em [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

<sup>71</sup> É estabelecido no anexo I que, “face ao histórico do desempenho do contrato de concessão em vigor até 13 de fevereiro de 2022, resultam dados estatísticos que apontam para a manutenção das duas linhas que foram exploradas pelo período de 10 anos, com prorrogação de mais dois anos, e cuja descrição sumária dos itinerários se apresenta (...)”.

<sup>72</sup> Segundo o Município, a receita tarifária é da titularidade do operador, sendo esta estimada em cerca de 68.000€/ano, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, tendo em conta o histórico decorrente do desempenho do contrato de concessão.

<sup>73</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e eliminar, não apenas com a adjudicação do procedimento concursal.

111. Em conclusão, do ponto de vista global, constata-se que:

- Foram fixados níveis de exploração a cumprir no âmbito contratual, na forma de obrigações de serviço público, ainda que se considere que devem ser mais bem objetivados;
- Foi fixado um preço contratual, tendo em conta o histórico contratual (validado, em diferentes fases, pelo Tribunal de Contas e pela AMT), e na sequência de consulta ao mercado;
- Foi tido em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, que se destina a satisfazer necessidade globais da população em matéria de mobilidade;
- Foram estabelecidos indicadores de desempenho e penalidades, ainda que se considere que estes devam ser objetivados.

112. Refira-se que o pedido de emissão do parecer prévio foi efetuado em 06-02-2022 e que a data em que os serviços de transportes deviam ser disponibilizados à população, correspondendo ao fim do prazo do contrato em vigor, era de 14-02- 2022. Ou seja, decorria um prazo inferior a 30 dias úteis (prazo legal para emissão do parecer), o que impediu que a análise da AMT (cujo prazo pode ser interrompido com a prestação de esclarecimentos) fosse realizada até ao prazo limite.

113. Por outro lado, também se reconhece que está em causa a ininterruptibilidade de um serviço público essencial, que é um valor que deve ser salvaguardado e não afastado pelo prazo de análise da AMT, e que o Município não se encontrava na total disponibilidade dos prazos em causa, face à posição do operador incumbente e face ao tempo necessário para despoletar uma consulta prévia ao mercado.

114. Assim, e sem prejudicar os procedimentos necessários a assegurar a ininterruptibilidade do serviço público, a AMT, que não pode prescindir na análise de conformidade legal das peças procedimentais, efetuou recomendações - que aliás já havia efetuado no parecer emitido quanto ao anterior contrato.

115. No caso concreto, e uma vez que o pedido de parecer foi efetuado a título prévio, o presente parecer fundamenta-se nas alíneas a), e), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, nas alíneas b) e 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.

#### IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

116. Não obstante se tratar de um procedimento urgente, destinado a assegurar a ininterruptibilidade de um serviço essencial, determina-se ao Município, nos termos das alíneas a), e), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, nas alíneas b) e 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, o seguinte:

- Proceda, expressamente no contrato, à objetivação das obrigações contratuais, sobretudo operacionais bem como de cláusulas relativas a penalidades, quando exista remissão para uma universalidade indeterminada de possíveis infrações;
- Garanta, expressamente no contrato, o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, bem como os constantes do Regulamento 430/2019<sup>74</sup> <sup>75</sup>, devendo o operador cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos no CE na legislação e regulamentação aplicáveis, em particular, os constantes do RJSPTP e de regulamentos da AMT;
- Garanta, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, a identificação, expressa, do Parecer da AMT.

117. O cumprimento das determinações efetuadas deve ser demonstrado no prazo de 20 dias úteis após a receção do presente parecer.

118. Recomenda-se ao Município que:

- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente incumprimento de obrigações de serviço público previstos no contrato e de reporte de informação legalmente prevista,

<sup>74</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

<sup>75</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf).

imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;

- Garanta o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros;
- Assegure uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto à prestação de informação relativa a gastos e rendimentos, de forma a obviar a situações de sobrecompensação nos termos do Regulamento;
- Garanta o cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual;
- Garanta o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação e correspondente validação pelas entidades competentes adjudicantes e de fiscalização, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Tenha em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública<sup>76</sup>, na perspetiva dos concorrentes, mas também da entidade adjudicante, seja quanto à contratação, seja quanto a eventuais subcontratações.

## V – DAS CONCLUSÕES

119. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, por estar em causa um procedimento urgente, destinado a assegurar a ininterruptibilidade de um serviço essencial, na pendência da adjudicação de um procedimento concursal, e após uma consulta ao mercado, não será de obstar ao seu prosseguimento, sendo por isso favorável.

---

<sup>76</sup> <https://www.concorrenca.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica>

120. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o valor do contrato - até €<sub>[confidencial]</sub>, em valores estimados, e dependentes da aferição dos dados reais da exploração e da efetiva duração do contrato - para o cumprimento de obrigações de serviço público previamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse comercial do operador, a sua adequada remuneração bem como a sustentação de um serviço público, ainda que com caráter transitório.
121. Numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
122. Contudo, para assegurar uma total conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como o Regulamento (e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, incluindo o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, que deve ser demonstrado no prazo de 20 dias úteis a após a receção do presente parecer.
123. De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas.
124. 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, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade, numa região de baixa densidade, promovendo a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável.



Lisboa, em 05 de maio de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino