

## PARECER N.º 70/AMT/2021

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

#### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Abrantes remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício PG767617, com data de 08-06-2021, através do qual enviou a esta Autoridade as peças procedimentais de formação do contrato de prestação de serviços públicos para o transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes (aBUSa)”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Para o efeito, anexou ao referido ofício os seguintes documentos:
  - a) Fundamentação do procedimento;
  - b) Caderno de encargos;
  - c) Regulamento de utilização do transporte urbano coletivo aBUSa.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT, enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. De recordar que anteriormente, e assumindo como escopo o mesmo serviço, foi emitido o Parecer n.º 51/AMT/2020, de 18 de junho, em sentido favorável.

6. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup> ;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.

7. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

8. 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 enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina 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"*.

9. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:

---

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

<sup>2</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>3</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
  - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
10. 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 dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

## II - DO ENQUADRAMENTO

11. A Câmara Municipal de Abrantes remeteu à AMT o referido ofício n.º PG767617, com data de 08-06-2021, através do qual enviou a esta Autoridade as peças procedimentais de formação do contrato de prestação de serviços públicos para o transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes (aBUSa), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
12. O referido ofício vinha acompanhado pelos seguintes documentos: Fundamentação do procedimento; Caderno de Encargos, Regulamento de utilização do transporte urbano coletivo aBUSa.
13. Tendo como principal objetivo a promoção da mobilidade sustentável na cidade de Abrantes, o Município refere no seu documento de fundamentação que *«foi criado em 2011 um serviço de transporte público de passageiros intitulado: 'Transporte Urbano Coletivo aBUSa', caracterizado pela circulação contínua, sem paragens fixas (o veículo para ao sinal apresentado pelo utente, na via), dentro do horário definido para início e fim de circulação (das 8h00 às 20h00, em dias úteis e das 9h00 às 15h00 aos sábados,*

*domingos e feriados), no perímetro urbano da cidade, mais concretamente, num itinerário correspondente ao circuito histórico da cidade, articulado com os principais equipamentos públicos de interesse”.*

14. Com a disponibilização do serviço do aBUSa, o Município pretende “*estimular o uso do transporte coletivo, em detrimento do transporte individual, obtendo-se daí benefícios ambientais, como a diminuição da poluição atmosférica, a redução da emissão dos gases com efeito de estufa e o aumento da eficiência energética, bem como a diminuição do ruído*”, bem como “*descongestionar o centro histórico da cidade do grande volume de tráfego automóvel existente, reduzindo igualmente a procura de estacionamento, libertando o espaço e tornando-o mais aprazível e amigável para os peões*”.
15. Mais refere o Município que “*Abrantes tem um elevado número de pessoas idosas a viver no centro da cidade*”, pelo que “*este transporte urbano tem a vantagem de simultaneamente contribuir para a solução do problema da deslocação de pessoas com dificuldade de locomoção (os autocarros utilizados no percurso contêm plataforma para pessoas com mobilidade reduzida), como assegurar a ligação entre o local da sua habitação e os principais serviços, como sejam a segurança social, finanças, hospital, cemitério e unidades comerciais.*”
16. Segundo o Município de Abrantes, o “*preço reduzido das tarifas do aBUSa, as quais se mantêm em vigor desde 2011, apresentam um custo social para o Município, numa ótica de estimular o uso do transporte coletivo, nomeadamente [...], por pessoas idosas e/ou com mobilidade reduzida, estudantes e em especial, os residentes do centro histórico*”.
17. O Município lança o presente procedimento de aquisição de serviços de transporte público (aBUSa) tendo em consideração o seguinte enquadramento legal:
  - A alínea c) do n.º 2 do artigo 23.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual;
  - Que os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, conforme estabelece o n.º 1 do art.º 69 da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a qual aprovou o RJSPTP;
  - A alínea b) do n.º 2 do artigo 49.º do referido diploma, que prevê que para prossecução das suas atribuições nesta área as autoridades de transportes têm a competência de exploração, através de meios próprios e ou da atribuição a

operadores de serviço público, por meio da celebração de contratos de serviço público ou mera autorização, do serviço público de transporte de passageiros;

- O consignado no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, na sua versão atual.

18. No que concerne às tarifas pagas pelos utilizadores do aBUSa, o Município refere que *“as mesmas [se mantiveram] fixas ao longo dos anos, de acordo com o seguinte tarifário: o Bilhete simples-0,60€; o Meio bilhete para criança (adquirido ao condutor) - 0,30 €; o Cartão eletrónico - 2 €; o Carregamento e recarregamento eletrónico do cartão - 0,40 €/viagem; o Carregamento e recarregamento eletrónico do cartão para residentes do centro histórico, cidadãos portadores de deficiência, estudantes, social e idosos - 0,20 €/viagem; o Crianças até aos 5 anos, inclusive – gratuito”*.
19. No que respeita à indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público, o Município esclarece que *“este serviço teve início em 2011, tendo os respetivos prestadores de serviço sido sucessivamente selecionados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, salvaguardando-se, assim, o princípio da concorrência, sendo que o “preço tem sido o critério de adjudicação”*.
20. Em termos de histórico do transporte público em apreço, o Município esclareceu o seguinte:
- *“Em 2014, foi celebrado o Contrato N.º 8/2014, na sequência de concurso público, pelo período de vigência de 3 anos, pelo valor de [confidencial] € acrescido do IVA, o que perfaz um valor anual de [confidencial]”*.
  - *“Em 2018, foi celebrado o Contrato N.º 40/2018, pelo período de vigência de 1 ano, pelo valor de [confidencial]”*.
  - *“Em 2019, foi celebrado o contrato N.º 43/2019, pelo período de um ano, pelo valor de [confidencial] € + IVA”*.
  - *“Em 2020, foi celebrado o contrato N.º 99/2020, pelo período de vigência de 1 ano, pelo valor de [confidencial] € + IVA.*
21. Mais refere que *“[n]ão se registaram alterações consideráveis no valor de contratação ao longo dos anos, uma vez que [...] considera não ter havido alterações significativas a nenhum nível, designadamente preços de combustíveis e materiais de desgaste*

*associados a este tipo de veículos, que levassem a que se equacionasse a alteração desse valor.*

22. No documento de fundamentação, o Município esclarece que o *“preço base do procedimento previsto para 2021-2024 é de [confidencial] € + IVA. correspondendo a um valor mensal de [confidencial] € + IVA. por se manterem os pressupostos antes referidos”*.
23. Para a aquisição de serviços para o aBUSa, o Município propõe *“a realização do procedimento de concurso público, conforme estipulado na alínea a), do nº 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo D.L n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na versão em vigor”*.
24. No que respeita ao prazo de vigência do contrato, às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento, o Município esclareceu que *“[o] contrato decorrente do procedimento concursal deve vigorar pelo prazo de 1 ano, renovável por iguais períodos, até ao limite de 3 anos, prevendo-se o seu término em 2024”*.
25. Mais referiu que o *“atual contrato de aquisição de serviços para Transporte Urbano no Circuito Histórico da Cidade de Abrantes (aBUSa) tem vigência pelo período de um ano”* e que o procedimento ora em análise *“foi definido tendo como pressuposto que este serviço público de transporte de passageiros (aBUSa) vai ser englobado no concurso público em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), entidade na qual o Município de Abrantes delegou a competência de Autoridade de Transportes, no âmbito do transporte de passageiros municipal (com exceção dos transportes urbanos, no qual este se engloba), esperando-se que nesse prazo fosse selecionada a adjudicação do serviço a nível da CIMT, de forma a assegurar uma colaboração institucional que garanta a correta articulação dos diferentes serviços de transportes. Contudo, devidos a vicissitudes diversas, o procedimento ainda não deu lugar a contrato.”*
26. Cumpre, ainda, em sede de enquadramento deste Parecer, realizar um enquadramento do teor das cláusulas constantes do Caderno Encargos.
  - A Cláusula 1.<sup>a</sup> estabelece que o *“presente caderno de encargos compreende as cláusulas a incluir no contrato a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual que tem por objecto principal a aquisição de serviços para **transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes**, de acordo com o itinerário*

*definido no nº2 da cláusula 4.ª,[...] ou decorrente de ajustamentos introduzidos por via do disposto na cláusula 12ª”;*

- *A Cláusula 3.ª estabelece que “[o] contrato mantém-se em vigor pelo prazo de um ano, sendo renovável por iguais períodos até ao limite de 3 anos, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do contrato”, sendo que o mesmo “...cessará antes do prazo referido [...], caso entretanto entrar em vigor um novo contrato, relativo a Transportes Públicos, atualmente em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT). No caso de ocorrer essa circunstância “será deduzido ao valor do contrato, o valor mensal respetivo, aplicado ao número de meses que restarem para o seu término”. Mais acrescenta a referida cláusula que “O início do contrato conta-se a partir da data de assinatura do mesmo e após publicitação no Portal da Internet dedicado aos contratos públicos, sendo condição de eficácia do respetivo contrato esta publicitação”.*
- *De acordo com o estipulado na Cláusula 4.ª do CE, “[s]em prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no caderno de encargos ou nas cláusulas contratuais, da celebração do contrato decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais:*
  - a) *Assegurar o serviço de transporte urbano, através de um miniautocarro, todos os dias do ano, exceto nos dias de Natal e de Ano Novo”, entre as 8h00m e as 20h00m nos dias úteis e entre as 9h00m e as 15h00m aos sábados, domingos e feriados.”;*
  - b) *O miniautocarro deverá circular em contínuo, sem paragens fixas, devendo o mesmo parar ao sinal do utente, especificamente realizado para o efeito.*
  - c) *O miniautocarro deverá ter as seguintes características:*
    - *Autocarro do tipo urbano, conforme modelo tipo exemplificativo representado nos anexos [...], com as dimensões máximas apropriadas para se deslocar e manobrar nos circuitos definidos nas alíneas a. e b. do nº2 da Cláusula 4ª [...];*
    - *Com 16 lugares sentados;*
    - *Deve dispor de espaço interior apropriado para o transporte de pessoas com mobilidade condicionada, designadamente cadeira de rodas, com acesso para as mesmas através de rampa com elevador;*
    - *Deverá ser de cor branca, com vidros translúcidos (não fumados) e deverá ser disponibilizado sem qualquer grafismo ou símbolos (com*

*exceção dos definidos por lei) de modo a que o município o possa personalizar de forma não permanente com o grafismo apropriado, ficando o concessionário responsável pela sua remoção no final do contrato.*

- *O miniautocarro deverá ainda estar equipado com sistema de bilhética a funcionar, com software compatível com o utilizado pelo município de Abrantes.*
- d) *Celebrar seguro de responsabilidade por danos causados aos passageiros por factos imputáveis ao transporte, nos termos da legislação aplicável;*
  - e) *Assegurar a cobertura através de contratos de seguro dos riscos dos seus colaboradores a desempenhar funções na atividade ao abrigo do presente contrato;*
  - f) *Disponibilizar o equipamento apropriado para leitura e carregamento de cartões, bem como o necessário para descarga dos valores dos montantes cobrados, compatíveis com o sistema informático utilizado pelo município de Abrantes, sendo esses equipamentos disponibilizados para colocar em instalações municipais a definir;;*
  - g) *Fornecer os cartões eletrónicos a comercializar pelo Município de Abrantes e pelo prestador de serviço, devidamente carregados e/ou recarregados, de acordo com o que vier a ser solicitado pelo município.*
  - h) *Dar formação sobre o sistema integrado de bilhética, leitura e carregamento de cartões, e descarga de montantes cobrados, aos representantes do Município de Abrantes, aquando do início do contrato.*
  - i) *Cooperar com o Município de Abrantes na implementação de um sistema de monitorização dos circuitos, em tempo real, que venha a ser introduzido durante o período de vigência do contrato.*
  - j) *Cobrar os montantes inerentes aos bilhetes únicos, de acordo com o preço definido pelo município de Abrantes, os quais serão vendidos exclusivamente pelo condutor do veículo;*
  - k) *Creditar mensalmente ao município de Abrantes até ao dia 8 de cada mês, os montantes cobrados a título de bilhete único, da venda e do carregamento de cartões, os quais constituem receita do município de Abrantes, e enviar documento comprovativo das vendas efetuadas;*
  - l) *Fazer chegar aos locais definidos pelo município, os bens perdidos ou esquecidos pelos passageiros no veículo, no prazo máximo de 24 horas;*

- m) Disponibilizar no veículo uma caixa para apresentação de sugestões e reclamações referentes à prestação do serviço e fazê-las chegar ao município, no prazo máximo de cinco dias úteis;
  - n) Proceder a todas as operações de limpeza e conservação do veículo de forma a garantir o conforto dos passageiros;
  - o) Executar todas as operações de manutenção do veículo bem como a substituição de peças e outros materiais necessários ao seu bom funcionamento;
  - p) Proceder à imediata substituição do veículo ou de qualquer dos seus equipamentos em caso de avaria. O veículo de substituição deverá ser de idênticas características às do veículo original e conforme definido neste caderno de encargos. Nas avarias do sistema de bilhética o equipamento de substituição deverá ser compatível com os títulos de transporte em circulação à data da avaria;
  - q) Abastecer o veículo com o combustível necessário para realização dos circuitos em cumprimento do presente caderno de encargos;
  - r) Responder e/ou retificar, no prazo máximo de cinco dias, as questões apresentadas pelo município, decorrentes da realização do contrato, designadamente queixas, reclamações, esclarecimentos ou sugestões efetuadas pelos utilizadores.
- Conforme ainda estabelecido na Cláusula 4.<sup>a</sup>, “[a] título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo”.
  - Na Cláusula 5.<sup>o</sup> estabelece-se que “Dando cumprimento ao art.º 22.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a qual aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), o operador deo serviço de transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes deve efetuar o registo no respetivo serviço no Sistema de Informação de Transportes Públicos de Passageiros (STePP), no prazo de 60 dias a contar da assinatura do contrato. O registo deve incluir os dados alfanuméricos e geográficos relativos ao serviço que presta, designadamente quanto ao percurso, horários e tarifários”.
  - Do mesmo passo, a referida cláusula consagra que “Qualquer alteração ao serviço deve ser atualizada no STePP, no prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor da modificação.”, e que o operador de serviço deve registar ou atualizar , até final do primeiro semestre, o respetivo relatório e contas anual referente ao ano

anterior, bem como os dados anuais a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do IMT.

- Na cláusula 21.º ficou definido que “[n]os termos e para os efeitos do disposto no artigo 47.º do CCP, o preço base (máximo) do procedimento é fixado em [confidencial], como parâmetro base (máximo) do preço contratual, correspondendo ao valor mensal de [confidencial]
- A Cláusula 23.º estabelece que: [a]s quantias devidas pelo município de Abrantes [...] devem ser pagas no prazo de 30 dias após a receção pelo município de Abrantes das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação respetiva”.
- Cláusula 24.º, relativa às penalidades contratuais, estabelece que “[p]elo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o município de Abrantes pode exigir do prestador de serviços o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos:
  - a) Pelo incumprimento de qualquer uma das obrigações previstas na cláusula 4.ª, 19% do preço contratual;
  - b) Pelos incumprimentos referentes às Cláusulas 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª e 11ª, 10% do preço contratual.
- A Cláusula em apreço estabelece ainda que “o Município de Abrantes pode ainda determinar a resolução do contrato por incumprimento do prestador de serviços, em função da gravidade do incumprimento”;
- Dita ainda esta Cláusula que, “[n]a determinação da gravidade do incumprimento, o município de Abrantes tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do prestador de serviços e as consequências do incumprimento”.
- Mais estabelece que “[o] município de Abrantes pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias devidas” e que “[a]s penas pecuniárias previstas na presente cláusula não obstam a que o município de Abrantes exija uma indemnização pelo dano excedente”.
- A Cláusula 26.ª do CE, relativa à Resolução por parte do contraente público, estabelece que “[s]em prejuízo de outros fundamentos de resolução previstos na lei, o município de Abrantes pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente pelo atraso na conclusão dos serviços ou na entrega dos elementos referentes a cada fase do contrato superior

*a três meses ou declaração escrita do prestador de serviços de que o atraso respetivo excederá esse prazo”.*

### III – DA ANÁLISE

27. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
- «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

28. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.

29. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

30. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes.
31. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>5</sup>.
32. A celebração de contratos interadministrativos entre as Comunidades Intermunicipais e os Municípios permitem assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes nas regiões em questão e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
  - Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
  - Fomentar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
  - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
  - Lograr uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
  - Possibilitar o aumento das economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
  - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

---

<sup>5</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

33. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais.
34. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
35. O atual contrato de aquisição de serviços para Transporte Urbano no Circuito histórico da Cidade de Abrantes vai ser englobado no concurso público em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), entidade no qual o Município de Abrantes delegou a competência de Autoridade de Transportes, no âmbito do transporte de passageiros municipal (com exceção dos transportes urbanos, no qual este se engloba), esperando-se que, nesse prazo de um ano, seja selecionada a adjudicação do serviço a nível da CIMT, sendo que, como refere o Município, tal procedimento ainda não deu lugar a contrato.
36. Ora, o presente procedimento apenas poderá ser adjudicado no pressuposto de que os serviços de transporte em apreço foram devidamente contemplados nas peças de procedimento tendentes à concessão do serviço público de transporte de passageiros do Médio Tejo, remetidas pela CIMT à AMT em 29-11-2019.
37. De recordar que, aquando da emissão do Parecer n.º 51/AMT/2020, de 18 de junho, foi esclarecido que o processo de concessão do serviço público de transporte de passageiros no Médio Tejo, inclui os serviços de transportes urbanos de Abrantes, onde se integra o circuito aBUSa.
38. A entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público, nos termos da qual todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local.

39. Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP).
40. Assim, nos termos do regime jurídico em vigor, a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público, e respetivas compensações, e/ou atribuição de direitos exclusivos deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
41. De acordo com o disposto no artigo 10.º do RJSPTP, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, "*[a] autoridade de transportes competente pode, por razões de interesse público relevante, devidamente fundamentado, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público, autorizar a manutenção dos títulos de concessão para a exploração do serviço público do transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos por procedimento distinto do concorrencial, em regime de exploração provisória devidamente titulado por autorizações, após as datas resultantes da aplicação do artigo anterior, não podendo o respetivo prazo de vigência terminar depois de 3 de dezembro de 2019, exceto[...]*" *[quando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes [...] através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, antes de 3 de dezembro de 2019, as autoridades de transportes podem determinar a prorrogação dos instrumentos contratuais e das autorizações provisórias em vigor, até à conclusão dos mesmos procedimentos e não excedendo o prazo máximo de dois anos, de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva*".
42. De recordar a este propósito, que o procedimento concursal da CIMT não se encontra ainda adjudicado e está na contingência de não prosseguir<sup>6</sup>, pelo que importará assegurar a continuidade dos serviços municipais mas sem deixar de prosseguir com os necessários procedimentos concursais a nível regional.

---

<sup>6</sup> Segundo declarações públicas da própria CIM.

43. Por isso, importa garantir - previamente ao lançamento do presente procedimento concursal - que seja garantida a articulação entre o Município e a CIM, de forma a garantir condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações, sobretudo quando estejam em causa interações entre várias linhas e contratos.
44. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento<sup>7</sup> 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.
45. 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;
  - «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;
  - «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.

---

<sup>7</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

46. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>8</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
47. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.
48. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma"*.
49. 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

---

<sup>8</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 (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

50. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes 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.

51. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que "as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>9</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

52. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que "*o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço*

---

<sup>9</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 (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

*público respetivo”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.*

53. De referir que, de acordo com a Comissão, *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”<sup>10,11</sup>*
54. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”<sup>12</sup>.*
55. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação,*

---

<sup>10</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>11</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço 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>12</sup> Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas” no respetivo anexo, sendo que “a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.*

*se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)*” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.

56. Dita o Anexo ao Regulamento que “*para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>13</sup>, igual ao efeito financeiro líquido*”.
57. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que “*a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa*”, pelo que, “*para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador.*”.
58. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “*a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração deve ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*

---

<sup>13</sup> Segundo o Regulamento, “*Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública*”.

- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

59. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que “o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.

60. De recordar que, tal como consta de informação da AMT<sup>14</sup> sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas*, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “*salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois, como referido, são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

---

<sup>14</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)

61. Por outro lado<sup>15</sup>, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas<sup>16</sup> (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT<sup>17</sup>), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
  - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
  - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
62. O preço base do procedimento tendente à celebração do contrato de prestação de serviços públicos para o transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes (aBUSa) previsto para 2021-2024 é, conforme indicado, de [confidencial], correspondendo a um valor mensal de [confidencial].
63. Para a aquisição de serviços para o aBUSa, o Município propõe *“a realização do procedimento de concurso público, conforme estipulado na alínea a) do nº 1 do artigo 20º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo D.L nº 18/2008, de 29 de janeiro, na versão em vigor”.*

<sup>15</sup> No caso concreto, esta contratação de caráter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

<sup>16</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

<sup>17</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

64. No que respeita ao prazo de vigência do contrato, às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento, o Município esclareceu que *“[o] contrato decorrente do procedimento concursal deve vigorar pelo prazo de 1 ano, renovável por iguais períodos, até ao limite de 3 anos, prevendo-se o seu término em 2024.”*.
65. Mais referiu que o procedimento em análise *“foi definido tendo como pressuposto que este serviço público de transporte de passageiros (aBUSa) iria ser englobado no concurso público em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), entidade na qual o Município de Abrantes delegou a competência de Autoridade de Transportes [...]”*.
66. No que respeito ao preço do contrato, o modelo contratual baseia-se no pagamento de uma compensação por OSP, sendo que as receitas tarifárias cobradas revertem a favor do Município (*“gross cost”*).
67. O preço base encontra-se em linha com o histórico de operação daquele serviço de transporte, sendo que o valor da remuneração por Km se assemelha a valores praticados em outros procedimentos com características semelhantes a este. Recomenda-se, de qualquer modo, que seja contemplado um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade e para que o (novo ou atual) operador se adapte às condições exigidas no contrato, ou seja um período transitório inicial, tal como já recomendado em diversos procedimentos pela AMT.
68. Por outro lado, não é possível estimar quais os impactos económicos da COVID-19 na economia em geral e no setor do transporte público em particular, sendo tal de esclarecer e ser devidamente integrado na fundamentação do concurso público.
69. Neste registo, cremos que seria de equacionar a revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita do Município.
70. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais prévia objetivamente definidas e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público.
71. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com alguma clareza, sendo estabelecidos, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes, sendo que preço

base apresentado, foi fixado após a respetiva consulta ao mercado, e tendo em conta o histórico de exploração, parece ser adequado e permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.

72. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população<sup>18</sup>, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal regional para todos os serviços de transportes no Município-

73. Face aos dados transmitidos afigura-se:

- Estão identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, poderiam impossibilitar a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
- Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de remunerações, implicaria, por definição, que tal valor fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável;
- Assim, estamos perante remunerações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

74. Sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.

## Indicadores – monitorização

---

<sup>18</sup> De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPTP [“alvarás RTA] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPTP, até 30 de junho de 2016.”

75. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, mas também que, caso pretenda investir, possa obter adequado retorno do mesmo, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado e que se potencia a atratividade do procedimento para todos os concorrentes, estejam ou não instalados no mesmo mercado, criando um verdadeiro ambiente concorrencial.
76. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>19</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
77. Deve ser garantido que qualquer obrigação de serviço público é objetiva e mensurável e que qualquer obrigação é suscetível de sancionamento em caso de incumprimento. Recorde-se que as obrigações devem ser objetivas, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é especificamente obrigado.
78. Considera-se, por isso, recomendável garantir que os futuros operadores transmitam, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada<sup>20</sup>, por gastos, rendimentos e linha, de forma a que se possa, ao longo da

---

<sup>19</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

<sup>20</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

execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra<sup>21</sup>.

79. As compensações financeiras apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados são cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
80. Por isso, além de expressar a obrigação de disponibilização contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, é de sublinhar a possibilidade de certificar, validar ou aditar, sempre que necessário, a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciem a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares.<sup>22 23</sup>
81. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>24</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa, pelo que a remissão para as normas referidas induz maior objetividade na execução de tal obrigação.

---

*imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)*”.

<sup>21</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

<sup>22</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>23</sup> AMT Inicia Procedimentos Contraordenacionais Contra Operadores de Transportes por Incumprimento de Obrigações Legais de Prestação de Informação - [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)

<sup>24</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

82. Sem prejuízo dos indicadores constantes do contrato, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptados aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes<sup>25</sup>.
83. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento <sup>26</sup>mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de remunerações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
84. Também é recomendável que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (STePP), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações previstas nos artigo 22.º, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alienas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
85. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
86. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

---

<sup>25</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)

<sup>26</sup> <sup>26</sup> Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam "É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações."

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 nº de horas de manutenção/veículo);</li> <li>• indicação de nº 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>
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação</li> </ul>
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo Total por linha</li> <li>• Valor médio consumo/veículo</li> </ul>
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nº de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>• Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

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

87. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que deve existir evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados pelo operador.

88. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere

a compensações tarifárias<sup>27</sup>. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

89. Sublinha-se que nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação<sup>28</sup> sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
90. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril<sup>29</sup>, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4\_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.

## Penalidades

91. Contudo, importa referenciar que as cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, não sendo definida expressamente a sua gravidade e graduação, bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves mesmo antes de se considerar a aplicação da mais grave – resolução.
92. Acresce que a aplicação de sanções pecuniárias está praticamente apenas associada ao incumprimento de obrigações de performance operacional, o que abrange apenas parte das obrigações contratuais, o que poderá não constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais com impacto na população, uma vez que a utilização da figura da resolução é bastante gravosa e implica o lançamento de novo procedimento.

---

<sup>27</sup> Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar [https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19\\_servicosminimostransportepassageiros.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf) e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril [https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf)

<sup>28</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>29</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

93. Importa sublinhar que se deve estabelecer uma sanção para todas as obrigações elencadas e tanto quanto possível evitar conceitos indeterminados, sem que os mesmos se encontrem devidamente densificados no articulado ou clausulado das peças do procedimento, por forma a mitigar as divergências interpretativas entre município e operador.
94. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT tem considerado que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.
95. O Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, defendem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras.
96. Decorre das mesmas Orientações da Comissão Europeia quanto à aplicação do Regulamento que uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
97. É certo que é admissível a existência de indicadores de desempenho para efeitos de mera monitorização, sem consequências penalizadoras em termos contratuais. Contudo, todos os indicadores deverão ser coerentes entre si e deverão ser mensuráveis, e, do mesmo passo, deve ser claro o período de recolha de dados e o período de referência para apuramento de penalidades.

## **Direitos dos Passageiros**

98. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cabal cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
99. Para o efeito, prefigura-se essencial<sup>30</sup>, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
100. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.
101. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>31</sup>
102. Por outro lado, deve o Município garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)<sup>32</sup> nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
103. De acordo com o artigo 3.º são abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato físico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, que se encontrem instalados com carácter fixo ou permanente, e neles seja exercida, exclusiva ou principalmente, de modo habitual e profissional, a atividade e

---

<sup>30</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

<sup>31</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

<sup>32</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizaolre.pdf>

tenham contacto com o público, designadamente através de serviços de atendimento ao público destinado à oferta de produtos e serviços ou de manutenção das relações de clientela.

104. São também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços quer desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais.
105. Acresce ainda que os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à plataforma do livro de reclamações e os fornecedores de bens e prestadores de serviços que não disponham de sítios na Internet devem ser titulares de endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da plataforma.
106. Naquele diploma é expresso que a fiscalização do cumprimento do ali disposto, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT quando praticadas nas seguintes atividades económicas: Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução. Prestadores de serviços de transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.
107. É entendimento da AMT que as entidades gestoras de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade ou quaisquer outras que intermediem ou permitam o acesso a serviços de transportes de passageiros por via digital, detidas ou não pelo prestador de serviços em concreto, estão incluídas no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* e portanto estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou seja todas as empresas e outras entidades que exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários e respetivas infraestruturas.
108. Com a digitalização da economia, as formas de relacionamento entre o consumidor e um prestador de serviços evoluíram, sendo que a utilização de plataformas ou aplicações digitais são, na maior parte das vezes, o único ou o preferencial contacto do passageiro com o prestador de serviços e influenciam ou condicionam as condições de acesso ao transporte de passageiros e, muitas vezes, a resolução dos problemas associados é mais complexa do que quando existe um estabelecimento aberto ao público.

109. O artigo 13.º do mesmo diploma estabelece que a formulação da reclamação, nos termos previstos naquele Decreto-Lei, não exclui a possibilidade de o consumidor ou utente apresentar reclamações por quaisquer outros meios e não limita o exercício de quaisquer direitos constitucional ou legalmente consagrados.
110. Nem sempre existe um estabelecimento físico de atendimento ao público, o que obriga à disponibilização do livro de reclamações em formato físico, uma vez que o relacionamento entre o prestador de serviços e o consumidor/utilizador se efetua, por vezes, por meios digitais.
111. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.<sup>33</sup>
112. De sublinhar que a obrigatoriedade de acesso claro e perfeitamente identificado ao livro de reclamações eletrónico, em plataforma digital, não exclui a necessidade de qualquer agente económico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se inscrever no Livro de reclamações Eletrónico<sup>34</sup>, onde deve inserir todos os seus dados. A Plataforma do Livro de reclamações Eletrónico foi implementada no sentido de permitir que qualquer consumidor possa efetuar uma reclamação quanto a qualquer agente económico, esteja, ou não, a aceder através de sítio da internet ou plataforma específica desse operador.<sup>35</sup>
113. Finalmente, sendo um dos objetivos deste diploma assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos,

---

<sup>33</sup> Mais se informa que a Direção-Geral do Consumidor divulgou regras de utilização do logotipo do Livro de reclamações Eletrónico <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx>.

<sup>34</sup> <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

<sup>35</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos: <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>, Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre\\_operadores\\_economicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf), Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Consumidores / Utilizadores - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre\\_consumidores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf), Regras de utilização do Logotipo do Livro de Reclamações no Formato Eletrónico - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx> e Instruções sobre como efetuar o registo do Operador Económico na Plataforma - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-empresas-operadores-economicos.aspx>

considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.

## Direitos dos trabalhadores

114. Noutro passo, no que se refere ao ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, “o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: *«Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços.»*”
115. Referem também aquelas Orientações<sup>36</sup> que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para

---

<sup>36</sup> “Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, “(...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”

prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência, e (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.

116. Ainda segundo as mesmas Orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”*.
117. A AMT considera que garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT*.
118. Por isso, deverá o Município e o operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>37</sup>, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal<sup>38</sup>, bem como em instrumentos de contratação coletiva de

---

<sup>37</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão: *“O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”*.

<sup>38</sup> Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que *“(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as*

trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

### Procedimento concursal

119. Em linha com o antedito, existe um dever e uma imposição de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º - A do CCP:

- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”*
- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”<sup>39</sup>*

120. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.

---

*obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”*

<sup>39</sup> De acordo com as Orientações da Comissão já citadas *“Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”. A Comissão considera (...) à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”*

121. Considera-se, por isso, recomendável<sup>40</sup> que seja divulgada informação suficiente e atualizada para todos os concorrentes<sup>41</sup> - mas tendo em atenção o ponto anterior - designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio
122. Será de sublinhar que tais documentos deverão conter dados agregados relativos ao atual sistema (procura, receitas, etc.), que permitam a um concorrente poder ponderar concorrer e elaborar a sua proposta, e caso não o contenham deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.

### **Avaliação global**

123. Assim, de recordar que o Município:
- Fixou os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
  - Procedeu à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
  - Teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
  - Estabeleceu o valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas e sem exigências relevantes de investimento, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
  - Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.
124. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e expostos supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas,

---

<sup>40</sup> Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

<sup>41</sup> *Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas "Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas."*

afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).

125. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
126. 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 próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>42</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.

#### IV – DAS DETERMINAÇÕES RECOMENDAÇÕES

127. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
128. Os contratos de serviço público, celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos

---

<sup>42</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)

de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

129. De referir que a imposição destas obrigações, 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 no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>43</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado.
130. Sem prejuízo das Recomendações e Determinações elencadas *infra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor.
131. Face ao exposto, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, determina-se:
- Seja divulgada informação suficiente e relevante para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio<sup>44</sup>, de forma a garantir que todos os potenciais concorrentes, e não apenas os operadores que já estejam instalados na região, possam aceder a dados que lhe permitam elaborar propostas adequadas;
  - Que se apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento de todas as obrigações, seguindo as orientações anteriormente transmitidas

---

<sup>43</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT:

<sup>44</sup> Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

pela AMT<sup>45</sup>, e que se elimine a discricionariedade na aplicação das cominações contratuais, definindo a sua gravidade e graduação, associadas não apenas a obrigações de desempenho operacional (objetivas/mensuráveis) mas também a obrigações (objetivas) de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade;

- Que o cumprimento de obrigações se reporte a períodos de referência claros sob pena de eventuais incumprimentos se diluírem em aferição de dados em períodos mais longos;
- Que sejam utilizados mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- Que se garanta a transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, devendo o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como apurar outros eventuais incumprimentos contratuais;
- Que se garanta, contratualmente, que o operador colabora com o Município na elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.<sup>46</sup>, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio<sup>47</sup>;
- Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades.

---

<sup>45</sup> Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

<sup>46</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>47</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)

- Que se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Que se dê cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho<sup>48</sup>;
- Que seja expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, o Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) Assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;
- Que da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre: (i) Se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas; (ii) Se os custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.
- Que se garanta 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, com os mesmos objetivos.

132. De sublinhar que, antes de ser promovido o lançamento do procedimento concursal em apreço, deverá o Município aportar cabal evidência do cumprimento das determinações supra formuladas, sendo que a não observância de tal implicará a convalidação do sentido do presente parecer em negativo.

133. Recomenda-se:

- Que seja previsto no CE um período de transição entre o atual e o futuro contrato de forma a que, caso exista um novo prestador de serviço, exista um

---

<sup>48</sup> Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se proceda às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e Tribunal de contas, quando aplicável.

período adequado para conhecer o sistema e alocar os recursos necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência;

- À luz da situação epidemiológica decorrente da crise pandémica que o País enfrenta, que o Município analise e pondere as estimativas relativas à procura/receita, no que respeita ao presente contrato e ao futuro contrato de serviço público de transporte de passageiros;
- O cumprimento das orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes mas também da entidade adjudicante;
- O cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- O cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.

134. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

135. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, bem como nas peças procedimentais do concurso remetido pela CIMT a esta autoridade em 29-11-2019, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a fundamentação em pressupostos sólidos, a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

136. Apurar se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou alteração de custos de contexto, é necessário para garantir a

transparência objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos.

## V – DAS CONCLUSÕES

137. Sem prejuízo das Recomendações e Determinações elencadas *supra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer e no que respeita às atribuições desta autoridade, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento em análise estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros prestado na zona histórica de Abrantes até à adjudicação do procedimento concursal global pela CIMT;
138. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, mas condicionado ao cumprimento das Determinações e das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de supervisão e acompanhamento por parte da AMT.
139. 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, 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.
140. De referir, igualmente, que a referida *compliance* 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 pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas;

141. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais;
142. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, que poderá ser objeto de prorrogação à luz do artigo 10.º do RJSPTP, na sua redação atual, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial;
143. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos 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, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.

Lisboa, 22 de julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho