

PARECER N.º 62/AMT2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. O Município de São João da Madeira (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, as peças do procedimento tendente à contratualização do serviço público de transporte de passageiros daquela região.
2. Para o efeito, foram remetidos a esta Autoridade os respetivos elementos instrutórios, nomeadamente: (1) Ofício do Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira; (2) Caderno de Encargos; (3) Programa do Concurso; e (4) Conta de Exploração.
3. Na sequência da análise à documentação enviada, suscitaram-se diversas questões que revelaram a necessidade de esclarecimentos, pelo que se verificaram várias interações com a entidade, por forma a que fosse possível instruir adequadamente o parecer e reunir toda a informação necessária à emissão da presente análise.
4. O referido parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio 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.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007

(Regulamento), bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II – ENQUADRAMENTO

7. O serviço de transporte público rodoviário de passageiros no Município é, à presente data, objeto de exploração ao abrigo de um contrato de prestação de serviços.
8. A este respeito, cumpre relatar que, em janeiro de 2021, no âmbito do controlo anual de compensações, a AMT comunicou ao Município os dados que haviam sido reportados pelo operador, considerando que não havia sido comunicada a esta Autoridade, a existência de um contrato de serviço público.
9. Desta forma, foi solicitada informação no que respeita ao enquadramento contratual e/ou regulamentar dos serviços de transporte público de passageiros prestados, tendo esta solicitação incluído os contratos iniciais e sucessivas prorrogações, bem como a fundamentação dos pagamentos a eles associados.
10. O Município prestou a informação solicitada, tendo a AMT constatado que, no ano de 2005, foi celebrado um contrato com a [confidencial], contrato esse com uma vigência de 10 anos e previsão de renovações sucessivas por igual período. O referido contrato era relativo à prestação de serviços de transportes e às regras de ocupação da Estação Central de Camionagem.
11. Considerando o exposto, verifica-se que o contrato foi celebrado antes da entrada em vigor do Regulamento e do RJSPTP, circunstância que poderia justificar que permanecesse em vigor. Contudo, era mandatária a sua conformação aos referidos diplomas legais, que deveria ter ocorrido, desde logo, aquando da prorrogação do contrato pelo que, em 2015, o Município deveria ter submetido a prestação dos respetivos serviços à concorrência.
12. Ora, depois de analisado o contrato, a AMT enviou uma mensagem de correio eletrónico ao Município com algumas orientações e, também, com um pedido de esclarecimentos que, após várias insistências, não obteve resposta.

13. Assim, o referido contato foi objeto de pronúncia por parte da AMT, com a emissão do Parecer 13/AMT/2022, que considerou que *“a contratualização de serviços promovida pelo Município não se encontra, de forma suficiente e comprovada, em compliance com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor”*. Desta forma, foram estabelecidas as seguintes determinações:
- *“Definição contratual, objetiva e mensurável de obrigações de serviço público, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc...), estabelecendo indicadores de cumprimento, como, por exemplo, que o Índice de Regularidade (número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados) não poderá ser inferior a x% ou que o Índice de Pontualidade (número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a y%;*
 - *A previsão contratual e cumprimento expressos do artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;*
 - *A previsão contratual e a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento as obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado;*
 - *Ter em devia conta todas as orientações já emitidas pela AMT e constam de documento público, incluindo todas as ligações para as suas versões online;*
 - *A adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer e tendo, a título de exemplo, em conta os modelos de reporte previstos nas linhas de orientação de aplicação d Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril;*

- *Que o operador dispõe de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, e que é expressa, contratualmente, a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;*
- *A transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;*
- *Que se cumpre o decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as 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;*
- *Que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;*
- *Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.ºA do CCP, a designação de um gestor de Contrato, a quem compete, designadamente: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do operador; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre o 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 e inspeções e auditorias.*
- *Garantir que, nos termos da Lei 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção geral de Finanças;*
- *Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos a Lei 75/2013, de 12 de setembro e Lei 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 18 de junho.”*

III – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

14. Na sequência da emissão do Parecer 13/AMT/2022, o Município manifestou o seu interesse na promoção de diligências que viabilizassem a convolação do mesmo para sentido favorável, tendo remetido à AMT um ofício, informando que se encontravam *“em curso contactos com o atual COCONTRATANTE do serviço público de transportes no município (a sociedade, [confidencial]., detida pela [confidencial] visando dar cumprimento às determinações da AMT relativamente à relação contratual em vigor relativa aos Transportes urbanos de Passageiros de S. João da Madeira (“TUS”)*”.
15. O Município procedeu, também, ao enquadramento da situação contratual vigente à data (e iniciada em 2005), tendo esclarecido que *“os serviços de transporte de passageiros do Município de SJM não serão absorvidos por contrato titulado pela Área Metropolitana do Porto (AMP).”*
16. Acrescentou ainda que, na sua área, não é prestado o serviço de transporte escolar e que *“os contornos essenciais da configuração do serviço de transporte de passageiros e a sua fiscalização por parte do Município de SJM, caracterizam-se pela gestão do serviço por parte do município que, nesse âmbito, define a tipologia dos veículos a utilizar no transporte dos passageiros, os percursos a cumprir, as diversas paragens e horários e respetiva alteração, monitorizando a sua implementação e execução, naturalmente em articulação e devida contratualização com o operador adjudicatário do aluguer dos veículos, conforme procedimento de contratação do conhecimento da AMT, assegurando canais de obtenção de feedback por parte os utentes.”*
17. Efetuadas as considerações supracitadas cumpre realçar que, pese embora o Município tenha manifestado o seu interesse na convolação do parecer, o processo de elaboração de novas peças procedimentais e de fundamentação da operação (em especial, no que respeita às compensações a atribuir ao operador) foi, de facto, moroso. Foram solicitadas a esta Autoridade sucessivas prorrogações do prazo concedido para o efeito e foram elaboradas várias versões das peças do procedimento e demais documentos instrutórios, até que o Município tenha logrado uma versão conforme à legislação e jurisprudência de índole nacional e comunitária em vigor.
18. Assim, e depois da elaboração de novas peças do procedimento e ponderação dos ajustes necessários ao mesmo, o Município pretende submeter à concorrência a exploração do serviço público de transporte de passageiros na modalidade de prestação

de serviços, pelo prazo de 7 anos, optando para o efeito por um procedimento na modalidade de concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia¹.

19. Acrescentou que *“A oferta do serviço proposto contempla dois circuitos, com uma extensão de 36 km, 16 km da linha verde e 20 km da linha azul, com uma frequência horária ao longo do dia, com início às 7H00 e terminos às 20H00 de segunda a sexta-feira inclusive, e das 7H00 às 13H00 aos sábados, não funcionando aos domingos e dias feriados.*

São treze circuitos diários, de segunda a sexta-feira e seis circuitos aos sábados.

No seu conjunto, anualmente, serão percorridos 129.636 km.”

IV – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

20. Na sequência do exposto, dispõe o n.º 1 da cláusula 1.ª do Caderno de Encargos que *“O contrato tem por objeto principal uma prestação de serviços de transporte público de passageiros para o Município de S. João da Madeira, para operar nas linhas dedicadas ao serviço público de transporte de passageiros que integra o Sistema de Transportes de Passageiros regular na REDE de Transportes Urbanos de S. João da Madeira (TUS), gerido pelo Município, dentro dos limites administrativos do Concelho de São João da Madeira, melhor identificadas no ANEXO ao Caderno de Encargos.”*
21. O Município informou ainda, de forma expressa, tal como referido supra, que a operação a implementar não seria absorvida pelo contrato titulado pela AMP (que, à presente data, já se encontra em vigor).
22. De facto, o artigo 6.º do RJSPTP estabelece que os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
23. É de referir que a estratégia de descentralização administrativa para as autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, que sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões, sobretudo

¹ Cfr. artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP

na implementação de redes multimodais e na integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes aos territórios pelos quais são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e com a agenda urbana da União Europeia.

24. Assim, aqui chegados, verifica-se que, do ponto de vista do enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à possibilidade de o Município, enquanto autoridade de transportes, poder implementar a operação em apreço.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

25. 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 organizativos².
26. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
27. 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, na sua redação atual.
28. 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"*

² 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.

³ 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.

estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark⁴.⁵

29. 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”⁶.*
30. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os*

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ 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”*.

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”.

31. 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 razoável⁷, igual ao efeito financeiro líquido”.*
32. 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”.*
33. 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.⁸,*
34. Finalmente, o ponto 7 do amplamente citado 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,*

⁷ 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”.*

⁸ *“satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor; todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.

35. De recordar que, tal como consta de informação da AMT⁹ 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 jurisprudências 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”*.¹⁰
36. Por outro lado¹¹, nos termos do já citado Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas¹² (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{13 14}), o

⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

¹⁰ De notar que, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º 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 são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

¹¹ 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.

¹² <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”.

¹³ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁴ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª 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”.*

Análise económico-financeira

37. O procedimento em apreço visa a exploração do serviço de transporte público de passageiros na modalidade de prestação de serviços, o que significa que o operador se obriga a prestar o serviço em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma.¹⁵
38. No que respeita à conta de exploração, foi esclarecido que *“O preço base para a remuneração de um quilómetro de serviço foi estabelecido atendendo à estrutura de custos da produção nomeadamente ao custo da mão-de-obra (motoristas) que representa cerca de [confidencial] % do custo global, do gasto em energia (combustível), cujo valor é de cerca de [confidencial] %, dos custos com a operação, amortização do material circulante que representa [confidencial] % do investimentos global, a manutenção do material circulante responsável por cerca de [confidencial] % e do custo da estrutura fixado em cerca de [confidencial] %.”*
39. Desde logo se deixa um reparo ao Município pelo lapso relativo aos valores percentuais mencionados, uma vez que se verifica que os mesmos perfazem o valor de [confidencial] %.
40. Procedeu-se a uma análise de *Compliance* entre os elementos apresentados com os dados reportados pelo operador à AMT, [confidencial] quer por via do reporte que cumpre

¹⁵ Cfr. Artigo 20.º, n.º 3 RJSPTP

efetuar ao abrigo do Decreto-Lei 14C/2020 os quais se afiguram conformes, podendo ser tidos como base de partida, com as devidas atualizações.

41. A figura infra permite demonstrar a situação de referência – dados de 2022.

[confidencial]

42. Foram avaliados os pressupostos da atividade sendo que, para o efeito, foi solicitada ao Município a densificação da fundamentação relativa ao preço base do procedimento, tendo sido enviada a seguinte resposta:

“Considerou-se no cálculo dos encargos globais os seguintes valores:

i. Encargo salarial com os três motoristas, adotando-se um rendimento anual da ordem dos € [confidencial] representando um encargo para a empresa da ordem dos € [confidencial] que no seu conjunto representa € [confidencial] /ano;

ii. Despesa com energia, combustíveis, foi considerando um consumo médio de [confidencial] e um custo de gasóleo de € [confidencial] /litro, pelo que para os [confidencial] Km estimados percorrer anualmente teremos um encargo anual da ordem dos € [confidencial], nos dois primeiros anos do contrato;

iii. Despesa com energia elétrica, tendo sido considerado um consumo médio de 45KW/h por cada 100 Km percorridos e um custo KW/h de € [confidencial], obtendo-se um encargo anual estimado de € [confidencial];

iv. É também considerada a amortização da aquisição de duas viaturas elétricas, estimando-se um encargo global da ordem dos € [confidencial] a amortizar em oito anos, tendo-se considerado um encargo anual da ordem dos € [confidencial] a partir do terceiro ano do contrato;

v. As despesas com a manutenção do material circulante, pneus, lubrificantes, revisões, lavagens e outras, da ordem dos € [confidencial] anuais para as viaturas de motores de combustão e € [confidencial] anuais para as viaturas elétricas;

vi. Encargos de administração correspondendo a [confidencial] % do encargo global estimado.”

43. Desta forma, a estrutura de custos encontra-se sistematizada na tabela seguinte:

[confidencial]

Fonte: Município

44. Considerado o exposto, o cenário para a operação será o constante do quadro seguinte:

[confidencial]

45. Da análise económica efetuada, conclui-se que o valor das compensações a atribuir ao operador, para um prazo de 7 anos, se cifra em [confidencial] EUR.
46. Contudo, tendo em conta a possibilidade de renovação do contrato por metade do período previsto para a sua duração inicial, o seu valor, considerado nos termos do artigo 17.º do CCP, ou seja, o *“valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto”* é de [confidencial] EUR.¹⁶
47. A este respeito, alerta-se o Município para a necessidade de retificação do n.º 2 da Cláusula 7.ª, relativa ao preço contratual, uma vez que, certamente por lapso, na mesma figura o valor de [confidencial] EUR, o mesmo se dizendo quanto ao ponto 16.2 do programa do procedimento.
48. Quanto ao valor da remuneração por quilómetro a atribuir ao operador, o mesmo situa-se nos [confidencial] EUR.

A opção pela não divisão do procedimento em lotes

49. Sobre a opção pela não divisão do procedimento em lotes, esclarece a entidade que *“No caso vertente, a divisão das prestações relacionadas com a prestação dos serviços pretendidos contratar implicaria a insustentabilidade económica da prestação dos serviços, designadamente com o aumento considerável dos preços relacionados com a adjudicação de várias propostas em vez de uma só, resultantes, por exemplo, das vantagens de “economia de escala”*

Adicionalmente, a divisão das prestações relacionadas com a prestação dos serviços pretendidos causaria graves inconvenientes para a Entidade Adjudicante, além de que a gestão de vários contratos causaria inúmeras ineficiências e dificuldades insuperáveis.”
50. Não obstante se considerar, tal como em casos semelhantes, que a dimensão do procedimento e as características da operação poderão, por si só, recomendar apenas um lote e não a dispersão por vários, aumentando o défice de exploração em cada um deles, julga-se dever ser mais bem explicitada a fundamentação quanto a ganhos relativos à operação numa perspetiva de rede integrada, para se lograr avaliar se poderá estar em causa uma redução não justificada do número potencial de concorrentes.

¹⁶ Para o período de 10 anos e meio de contrato, o que equivale a 126 meses

51. Nos termos do CCP, o direito da Contratação Pública está subordinado ao cumprimento dos princípios da transparência, igualdade e concorrência (proibição de não discriminação), devendo, neste sentido, ser orientado para que o maior e melhor número de operadores económicos se interesse pela celebração do contrato em causa¹⁷.
52. Por outro lado, a contratação pública também cumpre um objetivo manifesto de economicidade das escolhas públicas, isto é, da procura pelo “*best value for money*” através da obtenção de proposta mediante o menor custo e gasto de recursos.
53. Citando a jurisprudência do TJUE¹⁸, a interferência da concorrência ocorre para dar lugar à consagração do princípio do *favor participators* e para aumentar a escolha quanto à melhor proposta para o interesse público que permanece intimamente ligado à proteção dos interesses financeiros do próprio Estado. Ou seja, para além de assegurar a satisfação de uma necessidade pública, as autoridades administrativas devem igualmente pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos.
54. A propósito da observância do princípio da concorrência, e como bem refere Pedro Costa Gonçalves, a aplicação do princípio na concorrência traduz-se na concretização (i) do princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento dos agentes económicos e no (ii) princípio da economicidade na aplicação dos recursos públicos, que opera como padrão ou fator de vinculação da atuação das entidades adjudicantes que as obriga a seguir uma regra da maior abertura possível à concorrência.¹⁹
55. Como anteriormente referido, o RJSPTP veio estabelecer um regime de concorrência regulada no setor do transporte público (de concorrência pelo mercado), designadamente através da imposição de procedimentos de contratação pública tendentes à celebração de contratos de serviço público entre os operadores e as autoridades de transporte.

¹⁷ Cfr. ALBERT SÁNCHEZ GRAELLS in *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Oxford: Hart Publishing, 2001, p. 192, “[t]he reasons behind this procompetitive approach to public procurement are that effective competition is expected firstly to remove barriers that prevent new players from entering the market, secondly to benefit contracting entities which will be able to choose from among more tenders and, thus, will be more likely to obtain value for money, and, finally to help maintain the integrity of procurement procedures as such.”

¹⁸ Acórdão do TJUE *La Cascina*, de 09.02.2006, Proc. C 226/04 e C-228/04 (§23) e disponível em www.eur-lex.europa.eu.

¹⁹ Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, “*Concorrência e Contratação Pública (a integração das preocupações concorrenciais na Contratação Pública)*”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, Volume I, Coimbra: Almedina, 2012, p. 495, no direito da contratação, a concorrência surge, pois, associada à vinculação das entidades adjudicantes aos valores de igualdade e economicidade.

56. Uma maior abertura dos mercados de serviço público de transporte rodoviário de passageiros à concorrência irá depender, em larga medida, da atuação das autoridades de transportes no âmbito da preparação e aprovação dos programas e cadernos de encargos dos procedimentos concursais.
57. Considerando o caso concreto e a dimensão do procedimento em apreço (são exploradas, apenas, duas linhas), pode considerar-se que o mesmo, mesmo com a previsão de apenas um lote, permite salvaguardar o efetivo acesso ao mercado de novos operadores, em cumprimento dos princípios de igualdade de oportunidade e de não discriminação, sem perder de vista o princípio da economicidade.

Monitorização/transmissão de informação

58. Em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
59. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
60. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações, designadamente de informação²⁰, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²¹, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”.
61. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018²²,

²⁰ 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

²¹ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

²² https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
62. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento²³, neste último caso desde 2015, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.
 63. Nesse sentido, recomenda-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP
 64. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁴, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias.
 65. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, de reporte às entidades públicas, ou para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do Programa Incentiva +TP) ou passes escolares.
 66. 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

²³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²⁴ "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPPT e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.

67. 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 tidos em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo); • indicação de n.º de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais SG&A desagregados

68. Sublinha-se que a autoridade de transportes deverá diligenciar junto dos operadores pela transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos 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.

69. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação que continuará a ser efetuada por esta Autoridade, no âmbito do controlo anual de compensações, que terá em conta

todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes 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.

70. Nesse contexto, volta a sublinhar-se a recomendação de proceder a uma validação efetiva das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.
71. De sublinhar, também, que deve ser assegurado que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço.
72. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPT²⁵, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

Supervisão AMT

73. Importa ainda referir, considerado o seu relevo no que concerne à execução contratual que, no ano de 2023, a AMT realizou uma ação de supervisão a nove operadores de serviço público de transporte de passageiros²⁶, com o objetivo de (i) verificar se o desempenho operacional do serviço prestado pelos mesmos está a ser monitorizado e fiscalizado em conformidade com os indicadores constantes dos respetivos contratos de serviço público e (ii) avaliar a fiabilidade e rigor dos procedimentos de tratamento da informação e de reporte às entidades competentes, no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de eventuais penalidades contratuais no âmbito dos referidos contratos.
74. Para o efeito, foi recolhida informação sobre a execução contratual e realizadas ações de fiscalização aos sistemas de apoio à exploração, tendo sido identificados, para cada um dos operadores: (i) os indicadores de desempenho constantes do respetivo contrato de serviço público; (ii) quando existam, as recomendações de que o contrato foi alvo aquando da emissão de parecer prévio vinculativo pela AMT; (iii) as principais

²⁵ 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

²⁶ O respetivo relatório poderá ser consultado em <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>

constatações dos relatórios de gestão e contas no que se refere ao desempenho; e, finalmente, (iv) as observações resultantes das ações no terreno.

75. Em face das constatações decorrentes da ação de supervisão foram formuladas diversas recomendações a ser ponderadas e contempladas nos contratos de serviço público (i) em matéria de sustentabilidade, (ii) quanto aos indicadores de desempenho, (iii) quanto à atração para o transporte público, (iv) em matéria de acessibilidade e inclusividade e (v) quanto à eficiência dos investimentos.
76. Por outro lado, passados vários anos da implementação de contratos de serviço público de primeira geração, parece claro que resultam evidências da necessidade de revisão daqueles contratos, avançando para uma nova fase de maior exigência, sobretudo no que se refere à qualidade do serviço prestado e à relação das empresas com os passageiros.
77. Nesta medida, foram formuladas as seguintes recomendações:
- Todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, devem ser objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais²⁷;
 - A contratualização ou compromisso, quando se trata da prestação de serviço público de passageiros, perante indicadores ou conceitos indeterminados, tais como “continuidade e regularidade”, “condições de operabilidade”, “disponibilidade,” “permanência”, “qualidade”, “comodidade”, “acessibilidade”, “inclusividade,” “rapidez”, “segurança”, “satisfação do interesse social”, “equilíbrio, eficiência, transparência e rigor”, “adequados padrões de qualidade”, “bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas”, sem serem objetivados ou mensuráveis ou sem estarem associados a penalidades contratuais, são desprovidos de efeito útil e não constituem um incentivo à qualidade do serviço, devendo, sim, tal contratualização ou compromisso permitir

²⁷ As alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP estabelecem, respetivamente, os parâmetros de qualidade de serviço (alínea j) e os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos (alínea k)). Como tal, todos estes parâmetros deverão ser acompanhados por obrigações objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais. Este relatório refere-se apenas a alguns dos parâmetros previstos na lei. O estudo da AMT sobre as OSP constitui uma base relevante para dar cumprimento aos parâmetros de qualidade ambiental e energética constantes da alínea k).

a monitorização e fiscalização do contrato e a aferição do seu (in)cumprimento, bem como permitir o estabelecimento de métricas objetivas para atingir metas;

- Deve existir previsão e vinculatividade para diversos indicadores, para além dos tradicionais indicadores de regularidade e pontualidade, mas incluir também os supracitados, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado e não apenas na produção de serviços, como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação;
- Deve existir aferição periódica e sistemática de toda as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à empresa) e encontrar com maior facilidade as causas 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. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências;
- Assim, não devem ser utilizadas fórmulas de cálculo anual médio de indicadores, pois podem potenciar a diluição de disrupções efetivas em serviços e que são compensadas por cumprimentos de outras;
- Deve sim ser possível apurar efetivamente os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância, e sancionar esses incumprimentos;
- Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar uma disrupção objetiva e prolongada de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber. Deve ser internalizado que, na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas não realizações de horários, frequências ou serviços para considerar que existe incumprimento (ainda que possa não ser imputável à empresa). Comunicar altas taxas de regularidade ou pontualidade ao mesmo

tempo que existem disrupções sucessivas, não é aceitável ou compreensível na perspetiva do passageiro;

- Deve existir certeza na efetividade dos mecanismos de aplicação de sanções pecuniárias, e não resultar a dúvida sobre se efetivamente existiram incumprimentos ou se não existiu monitorização para apurar os mesmos ou se estamos perante um bom desempenho da empresa que levou à desnecessidade de aplicação de sanções;
- É recomendável o apuramento de dados de desempenho de linhas pelos diversos dias (designadamente semana e fim de semana), tendo em conta o programado e o realizado;
- Deve ser claro o nexos entre todas as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas,
- Independentemente da existência de causas de força maior ou outros fatores não imputáveis ou externos às empresas, devem ser divulgados os serviços programados e os serviços realizados e as causas de não realização, imputáveis ou não à empresa. A publicitação de indicadores de pontualidade e regularidade deve ser feita por referência aos serviços realizados, sem deixar de mencionar o seu peso face ao programado, por serviços ou conjunto de serviços, perfeitamente identificáveis;
- As sanções pecuniárias por incumprimento contratual devem reportar-se a todas as obrigações, devendo ser possível graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, sem amplitudes vastas no que se refere ao valor de multas. Se por um lado um valor alto de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá significar a não aplicação de qualquer sanção;
- Deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à mensurabilidade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico do serviço, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e

Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, devendo todos os instrumentos ser coerentes;

- Devem existir relatórios de gestão e monitorização com uma periodicidade mensal ou trimestral, relativamente aos indicadores constantes do contrato e dos outros instrumentos operacionais e estratégicos, de forma a permitir o acompanhamento do contrato por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão e para efeitos de divulgação ao público do desempenho do serviço;
- A divulgação deve ser clara, acessível e compreensível, por uma questão de transparência da atividade quanto a passageiros, potenciais passageiros, contribuintes, profissionais e entidades de fiscalização;
- A informação sobre cálculo e cumprimento de indicadores que conste de documentos da empresa (relatórios de gestão e contas) deve referenciar a avaliação do gestor do contrato;
- É recomendado que o Relatório e Contas bem como os relatórios de acompanhamento da concessão, contenham informação estruturada e específica relativa às compensações por obrigações de serviço público para garantir o cumprimento de obrigações legais de reporte e de fiscalização por parte das entidades competentes e tendo em conta uma expressa e clara enunciação das obrigações contratuais;
- Independentemente da existência de relatórios sumários de obrigações de serviço público contratadas, devem ser publicitados, salvaguardados elementos confidenciais ou de segredo de negócio, os relatórios de avaliação de desempenho operacional por parte dos gestores de contratos. Não se considera informação confidencial a divulgação de serviços programados, realizados e indicadores de cumprimento de desempenho, estando em causa um serviço público compensado por entidades públicas;
- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que constam da Informação AMT de 27 de setembro de 2018, bem como os previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, da AMT, não apenas para monitorização, mas para avaliação de desempenho contratual;

- Deve efetivar-se a verificação periódica, objetiva e transparente da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação e realização de oferta, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos serviços ou horários;
- A implementação de contabilidade analítica é obrigatória nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, sendo necessária para efeitos financeiros e tendo em conta os indicadores que suportam a evolução da atividade;
- A definição clara, objetiva e mensurável de obrigações, indicadores e pressupostos constitui condição essencial para se considerar aceitável o pagamento de compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público;
- De acordo com o Regulamento (CE) 1370/2007, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado, e de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento;
- Deve existir relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, para assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social do contrato, operador e serviço;
- Apenas com o cumprimento destas recomendações existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do superior interesse público, também na garantia da sustentabilidade económica da empresa e sustentabilidade do serviço.

Penalidades e obrigações operacionais

78. Cumpre, também, efetuar uma análise relativa à cláusula relativa às sanções/penalidades contratuais.
79. O Município procede à fixação de sanções para os incumprimentos das obrigações definidas em Caderno de Encargos, tendo efetuado a respetiva graduação em leves, graves e muito graves, bem como a fixação de limites mínimos e máximos para as mesmas.
80. Desta forma, numa primeira análise, verifica-se que foi dado cumprimento ao disposto no artigo 45.º do RJSPTP, que estabelece no seu n.º 1 que, *“O contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas” e no seu n.º 2 que, “Os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes que é parte no contrato, atender à gravidade da infração.”*
81. Nos termos do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPTP, a previsão de sanções contratuais pecuniárias/multas contratuais é, efetivamente, obrigatória no contrato de serviço público.
82. E, como decorre do n.º 7 do mesmo artigo, as sanções contratuais pecuniárias devem ser previstas em forma de moldura, ou seja: com limites mínimo e máximo, e não em valor fixo. Consoante a gravidade da infração detetada (leve, grave ou muito grave), o valor concreto da multa deverá ser determinado, dentro da moldura estabelecida.
83. Contudo, da análise à Cláusula 10.^a do Caderno de Encargos, constata-se que a alínea e) do n.º 2 estabelece uma sanção de carácter genérico: *“Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores e nos n.ºs 3 e 4 que resultem de um comportamento de culpa leve por parte do prestador de serviços, seu funcionário ou agente.”*
84. Ora, percorrendo a referida cláusula, podemos verificar que a alínea l) do n.º 3 e a alínea o) do n.º 4 padecem do mesmo vício, revestindo um teor em tudo semelhante e revelando desconformidade no que concerne à legislação em vigor, nomeadamente, no que concerne ao RJSPTP.
85. Por este prisma, seria possível ao Município aplicar uma qualquer sanção não prevista contratualmente, o que contraria todas as exigências de certeza e segurança jurídicas que devem ser asseguradas aquando da celebração de um contrato. Sempre se diga

que as sanções contratuais devem ser definidas de forma clara e perceptível a qualquer destinatário, por forma a que qualquer interessado conheça as condições do negócio que se propõe a celebrar. No caso concreto, deve ser possível ao prestador de serviços antecipar comportamentos que conduzam à aplicação de sanções, podendo obviar aos mesmos o que, em última análise, se vai refletir na execução contratual, em benefício do interesse público.

86. Neste sentido, veja-se sentença proferida pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no âmbito do processo 01973/20.2BEPRT e confirmada pelo Supremo Tribunal Administrativo, que postula que *“Nos termos do artigo 329.º/1 do CCP as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”*
87. Dispõe ainda o referido acórdão que *“Para evitar esta indefinição e imprevisibilidade, é que certamente o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei (vide artigo 329.º/1 do CCP). De resto, compreende-se que a aplicação de sanções tenha que estar prevista nas peças do concurso e na lei, e que os comportamentos (incumpridores) relevantes para esse efeito, ou seja, que possam originar a aplicação de multas contratuais, tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato, no caso de vir a ser-lhe adjudicado o serviço e, por conseguinte, decidirem conscientemente como agir”.*
88. Face ao exposto, verifica-se a necessidade de retificar a Cláusula 10.^a do aderno de Encargos, nos termos já referidos no presente Parecer.
89. Já no que se refere a obrigações operacionais, a AMT tem recomendado que sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o cumprimento do índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos face ao número de serviços programados não pode ser inferior a x%; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a x%; ou ainda o cumprimento do índice de reclamações, nos termos do qual as reclamações

apresentadas nas linhas contratadas aos operadores, não podem ser superiores a uma percentagem do número de passageiros.

90. Tomemos como exemplo alguns dos contratos de primeira geração celebrados por Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas, os quais, na generalidade, incluem obrigações detalhadas de reporte de informação operacional, bem como avaliação de desempenho baseada em diversos indicadores de qualidade, podendo implicar deduções da remuneração ou sanções em caso de incumprimento.
91. Por exemplo, nos contratos celebrados pela prestação de serviços públicos rodoviários de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa (Carris Metropolitana), a avaliação do desempenho e da qualidade do serviço produzido e percebido pelos Passageiros contempla aspetos relacionados com a fiabilidade, a fiscalização e o atendimento aos Passageiros, a informação prestada, a limpeza e a satisfação dos Passageiros.
92. Os indicadores do desempenho e da qualidade do serviço considerados, aos quais é associada uma penalização mensal deduzida trimestralmente aos pagamentos devidos ao Adjudicatário, são os seguintes:
 - Indicador de regularidade dos serviços - Este indicador reflete o grau de cumprimento médio do serviço através da proporção das circulações realizadas de forma completa em relação ao total de circulações programadas;
 - Indicador de pontualidade dos serviços - Este indicador reflete o grau de pontualidade médio do serviço através da proporção das circulações pontuais nas partidas em relação ao total de circulações realizadas;
 - Indicador de reclamações dos Passageiros -Este indicador reflete o nível de reclamações dos passageiros através da proporção entre o número de reclamações recebidas e o número total de passageiros transportados;
 - Índice de satisfação dos Passageiros - Este índice permite avaliar a qualidade do serviço percebido pelos passageiros, através do seu grau de satisfação global em relação a diferentes aspetos do serviço prestado, tendo também em conta o grau de importância de cada indicador atribuído pelos passageiros, expresso em inquérito anual.
93. O inquérito de satisfação tem em conta os indicadores que constam do Anexo I ao presente Parecer.

94. Como se verifica com o exemplo constante do Anexo I, podem ser diversos os indicadores de desempenho e de qualidade que podem ser previstos contratualmente, e independentemente de serem todos ou em parte vinculativos e o seu incumprimento poder ser sancionável, devem todos ser objetivos e mensuráveis, como aliás, todas as obrigações contratuais.
95. De referir que a AMT nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de março, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, deu cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento definiu um conteúdo mínimo de relatórios anuais circunstanciados sobre obrigações de serviço público que cada autoridade de transportes deve tornar público, sem prejuízo de elementos confidenciais.
96. O relatório tem o objetivo de ser informativo e sintético e para efeitos de monitorização, podendo, naturalmente, ser mais complexo e podendo conter todos os indicadores operacionais e de qualidade que as autoridades de transporte e operadores entenderem bem como todos aqueles cujo cumprimento seja vinculativo e o incumprimento seja sancionável.
97. Portanto, considera-se recomendável ponderar um nível mínimo de avaliação de desempenho para um serviço de qualidade.

Direitos dos Passageiros

98. No que se refere à relação com o passageiro, e mais concretamente à disponibilização do livro de reclamações, encontra-se estabelecida no Caderno de Encargos uma penalidade pelo respetivo incumprimento, importando contudo frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.²⁸
99. É também importante ter presente que a existência do livro de reclamações eletrónico não se substitui ao livro de reclamações físico, devendo o operador zelar pela sua coexistência, nos termos dos n.ºs 1 e 2, do artigo 2.º, do Decreto-Lei 156/2005 de 15 de setembro, na sua redação atual.
100. É essencial, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão

²⁸ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizaolre.pdf>

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. 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*.²⁹

101. Sublinha-se ainda a necessidade de o operador publicitar os preços e horários, bem como de informar, com a antecedência adequada, a supressão de serviços e apresentação de eventuais alternativas, sempre que as mesmas sejam disponibilizadas.
102. Desta forma, recomenda-se a ponderação destas questões e a respetiva acomodação em Caderno de Encargos.

Descarbonização

103. Importa referir a aplicação do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro (Decreto-Lei 86/2021) que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva (UE) 2019/1161, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, e estabelece medidas de “*promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com baixo nível de emissões*” (Diretiva “Veículos Limpos”).
104. Trata-se de um diploma com conteúdo muito relevante na medida em que impõe (a) critérios ecológicos, determinando o cumprimento de objetivos mínimos quanto a veículos; e determina (b) o âmbito dos contratos abrangidos que são celebrados por entidades adjudicantes à luz do CCP.
105. De referir que quanto ao âmbito objetivo deste diploma, se encontram abrangidos (i) contratos de serviço público, *tal como definidos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007*, tendo como objeto: a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, acima de um valor anual médio estimado em 1 000 000 EUR; ou a prestação anual de, pelo menos, 300 000

²⁹ Pretende também evitar-se 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 e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

quilómetros de serviços públicos de transporte de passageiros; e (ii) contratos de serviço de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica;³⁰

106. O âmbito de aplicação temporal do Decreto-Lei n.º 86/2021 está definido por referência aos contratos cujos procedimentos de formação se tenham iniciado após a data de entrada em vigor do diploma, ou seja, a partir de 2 de novembro de 2021.
107. Esta questão requer uma análise conjugada de vários normativos, para que os objetivos de abertura à concorrência pelo mercado dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros possam ser concatenados com o objetivo de descarbonização do setor dos transportes.
108. Assim, e ainda no que respeita ao âmbito de aplicação temporal, é necessário ter em conta que, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do CCP o início do procedimento de formação do contrato se consubstancia na decisão de contratar. Assim, em tese, poder-se-á dizer-se que os procedimentos pré-contratuais [com vista à celebração dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros] cuja decisão de contratar seja tomada após 2 de novembro de 2021, se encontram abrangidos pelo âmbito de aplicação deste novo diploma.
109. Os objetivos fixados pelo diploma que transpõe a Diretiva traduzem-se na obrigatoriedade da utilização de uma percentagem mínima de veículos não poluentes, no total de veículos afetos à execução dos contratos abrangidos pelo diploma em apreço (Artigo 6.º). Para além destes objetivos, o legislador sugere ainda que, “*sempre que viável*”, as entidades adjudicantes contemplem, nos procedimentos de formação dos contratos abrangidos pelo diploma, um conjunto de critérios ecológicos definidos na Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, bem como na legislação europeia.
110. No caso em apreço, verifica-se que o Município manifesta preocupações com as emissões dos veículos que compõem a frota do operador tendo previsto no n.º 3 da Cláusula 6.ª do Caderno de Encargos, que “*As viaturas devem cumprir durante a execução do contrato motorização elétrica ou híbrida, sendo o período de transição no máximo de dois anos para a introdução de veículos elétricos ou de hidrogénio e durante*

³⁰ Não sendo claro o que o significado desta expressão.

este período de transição os veículos a motor de combustão deverão obedecer à norma EURO VI ou superior.”

111. Contudo, tendo em consideração o disposto no Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes a favor da mobilidade com nível baixo de emissões – aplicável a partir de 2 de novembro de 2021 – deverão ser adequadamente ponderados os objetivos mínimos previstos naquele diploma, bem como a forma como serão assegurados, considerando a idade máxima dos veículos e a idade média da frota previstas na operação;
112. Independentemente de a questão ser central para o cumprimento de metas e objetivos estratégicos no que respeita à neutralidade carbónica, tendo em conta a especificidade dos contratos públicos no setor dos transportes rodoviários, a AMT considera que deve ser ponderada uma valorização da utilização de veículos “limpos”, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro o que, de um modo simplificado, poderia ser considerado como critério de desempate.
113. De salientar que esta alteração, de forma a dar melhor cumprimento aos princípios subjacentes àquele diploma, implicaria uma necessária alteração do critério de adjudicação, que passaria a considerar mais um fator para além do preço. Desta forma, este seria um fator ambiental/ecológico relacionado com as características da frota, que deveria ser adotado e refletido na grelha de avaliação das propostas.
114. Pese embora o Município não tenha previsto a adoção de veículos limpos enquanto fator do critério de adjudicação, o ponto 16.3 do programa do procedimento, relativo ao critério de desempate, dispõe que *“No caso de várias propostas apresentarem o mesmo preço, a adjudicação recairá em função da idade das viaturas, tecnologia, soluções de menores emissões e cujo prazo indicado pelos concorrentes, para o início da prestação do serviço, seja mais curto.”*
115. Ora, uma vez que a idade média dos veículos não é lançada à concorrência, não o sendo, também, a tecnologia, as soluções de menores emissões ou o prazo para início da prestação de serviço, e considerando que o critério de adjudicação adotado é monofator, incidindo, somente, na componente preço, sugere-se a reformulação desta disposição do programa do procedimento, devendo ser mantido o sorteio como (único) critério de desempate. Deverá ter-se em conta que, se determinados aspetos não estão

sujeitos a avaliação em sede de critério de adjudicação, os concorrentes vão “aderir” às especificações técnicas constantes no Caderno de Encargos, pelo que o único ponto lançado à concorrência é o preço, sendo este o único aspeto que os concorrentes vão “disputar” entre si.

116. Finalmente, e ainda no âmbito do cumprimento do Decreto-Lei 86/2021 de 19 de outubro, por forma a que seja possível efetuar a respetiva avaliação, o Município deverá transmitir à AMT informação detalhada sobre os veículos limpos obtidos com a submissão à concorrência, aquando da adjudicação.

Obrigações de Serviço Público Verdes

117. A AMT realizou um estudo sobre *“Obrigações de Serviço Público Verdes - Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável”*³¹, ou seja, todas as medidas que contribuam para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como as que contribuam para melhorar a oferta, na medida em que incentivam à transferência da utilização da viatura privada para a utilização do transporte público; os serviços mínimos, a melhoria da cobertura territorial e o transporte flexível são formas de o atingir.

118. Para efeitos do presente contrato poderão ser ponderadas as seguintes medidas:

- Cálculo e divulgação das emissões de gases com efeitos de estufa produzidos e poupados com a operação de transporte e os efeitos na redução da “pobreza de mobilidade”³²;
- Inserção de indicadores de avaliação dos serviços e infraestruturas de transportes para as dimensões desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições ambiental, digital e energética;
- Ponderação de mecanismos contratuais de flexibilidade e sustentabilidade de gestão do contrato que garantam a sua estabilidade e durabilidade, pela adaptação à realidade da exploração;

³¹ Ver estudo: <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>

³² Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023 que cria o Fundo Social em matéria de Clima e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060 https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2023/05/reg_ue_2023_955.pdf

- Adoção de requisitos relativos à competência e formação das equipas, assegurando que tenham experiência relevante em identificação, avaliação e implementação das tecnologias e medidas disponíveis para reduzir as emissões de poluentes atmosféricos, bem como na sua monitorização e reportem;
- Implementação de estudos sobre os perfis de utilizadores e utilizadores potenciais dos transportes públicos, com o objetivo de melhor gerir a oferta e fundamentar medidas dirigidas e de retenção e atração de utilizadores;
- Integração plena do transporte escolar especializado no sistema de transportes públicos, utilizando a capacidade excedente para o transporte público de passageiros;
- Integração nos “passes sociais” de serviços de mobilidade partilhada, com limites em termos de verbas e condições de utilização específicas;
- Criação, em complemento aos passes sociais e títulos de transporte, de vales para serviços de mobilidade e transportes, permitindo a utilização genérica dos serviços públicos de transporte de passageiros e de mobilidade partilhada;
- Promoção da acessibilidade universal, através da redistribuição do espaço público nas cidades (redução do espaço dedicado ao automóvel, criação de condições de circulação para peões e bicicletas, interfaces e melhoria da qualidade de circulação de transportes coletivos e áreas de fruição), desenho urbano inclusivo (passeios sem obstáculos, escadarias adaptadas, rampas ou elevadores nas interfaces), transportes coletivos sem restrições de acessibilidade e sistemas de informação integrados e acessíveis, flexibilizando o cofinanciamento de entidades privadas contra a atribuição de benefícios fiscais;
- Promoção de informação digital e fixa sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e estações a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- Criação de percursos citadinos e rurais de acesso preferencial a meios de transporte, com as condições necessárias a garantir a deslocação de pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- Implementação de sistemas de transportes inteligentes que sejam recetores da informação operacional do sistema de transportes públicos curta e longa distância,

no sentido de tornar mais eficaz a gestão de fluxos de tráfego, sobretudo em meio urbano;

- Introdução de conteúdos de mobilidade sustentável na formação de cargos superiores e técnicos de empresas de mobilidade e transportes, como critérios de acesso à atividade.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

119. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros pelo Município pode apresentar diversas vantagens e dar resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
120. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, pode criar adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.
121. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e a viabilização de um exercício de regulação, supervisão e organização do sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
122. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, se permite sustentar expectativas de evolução favorável da procura.

123. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, o financiamento público por contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
124. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
125. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
126. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento o facto os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
127. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
128. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e,

consequentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

129. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
130. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
131. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre, invariavelmente, assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania.

V – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

132. 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 suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos.
133. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
134. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se

possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos ³³ ³⁴ (por via de uma não sobrecompensação do operador).

135. Assim, nos termos das alíneas a), j) e k) do n.º 1 e das alíneas a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se ao Município:

- Que retifique o n.º 2 da Cláusula 7.ª do Caderno de Encargos, bem como os pontos 16.2 e 16.3 do Programa do Procedimento, nos termos expostos no presente parecer;
- Que proceda a uma revisão da Cláusula 10.ª do Caderno de Encargos, relativa às penalidades contratuais, procedendo a uma objetivação das mesmas, designadamente através da reformulação/eliminação da alínea e) do n.º 2, da alínea l) do n.º 3 e da alínea o) do n.º 4;
- Que estabeleça, de forma expressa, a obrigatoriedade de o operador dispor de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, e que é expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos valores das compensações sempre que se justifique, de acordo com os dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;
- No que respeita aos requisitos técnicos do material circulante, deverá desde já ser previsto que, com a adjudicação, seja transmitido o nível de veículos “limpos” obtidos com a submissão à concorrência, nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1161, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões;
- Que tenha em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública³⁵, na perspetiva dos concorrentes, mas também a entidade adjudicante;

³³ 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.”

³⁴ 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.

³⁵ <https://www.concorrenca.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica>

- Que proceda à identificação expressa de todos os pareceres que condicionam o procedimento, nos termos do artigo 36.º, n.º 5 do CCP;
- Que envie à AMT as peças alteradas antes do lançamento do procedimento, para validação;
- Que assegure o envio à AMT da proposta vencedora e da versão definitiva do contrato, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.

136. Recomenda-se ainda que:

- Sejam validadas, ao longo da execução, as variáveis de base dos pressupostos relativos à compensação, por forma a obter dados mais precisos que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais.
- Seja avaliada a possibilidade de inclusão de cláusulas de desempenho no que concerne à qualidade (a título de exemplo, regularidade, pontualidade, índice de satisfação dos utilizadores...) e à manutenção da frota, (utilização de óleos de baixa viscosidade, resistência de pneus ao rolamento, ruído de pneus, etc...);
- Seja ponderada a inclusão das seguintes cláusulas no caderno de encargos:
 - a inclusão de cláusula sobre o período de transição anterior ao início de execução do contrato, por forma a que se verifique uma maior abertura do procedimento à concorrência e garantia de implementação da operação sem qualquer interrupção;
 - a inclusão de cláusula sobre as condições de pagamento e faturação.
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio;

- Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual e ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, também na sua redação atualizada;
- Sejam adotadas normas de qualidade emitidas pelo IPQ relativas ao transporte de passageiros, nomeadamente a respeitante ao Transporte público de passageiros - Linha de autocarros urbanos - Características e fornecimento do serviço (NP 4493:2022) ou a que respeita ao Transporte público de passageiros - Termos e definições (NP 4554:2016), sem prejuízo de outras que revelem particular interesse no caso concreto;
- Seja promovida formação regular aos motoristas sobre condução ambientalmente consciente, por forma a aumentar a eficiência de combustível.

VI – DAS CONCLUSÕES

137. Em suma, está em causa:

- Um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros em regime de prestação de serviços;
- O procedimento adotado é o concurso público com publicação no JOUE, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;
- O contrato tem uma duração de 7 anos;
- O valor da compensação por quilómetro é de [confidencial] EUR;
- O valor global do contrato é de [confidencial] EUR;
- Os serviços de transporte são prestados a título gratuito;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;
- Estão previstas obrigações de reporte.

138. No caso concreto, foi aduzida informação que permite, de forma satisfatória, considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.

139. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume 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 permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, em 17 de outubro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

Anexo I

Rapidez	Tempo de espera nas paragens Tempo de viagem dentro dos autocarros Tempo total gasto em relação à distância percorrida
Pontualidade	Pontualidade dos autocarros no local de partida Pontualidade dos autocarros no local de chegada
Regularidade	Interrupções ou cancelamento das viagens programadas
Conforto	Conforto no interior dos autocarros (bancos, espaço, ar-condicionado, suspensão, etc.)
Limpeza e conservação	Limpeza dos autocarros Estado de conservação dos autocarros
Segurança	Capacidade de resposta em caso de acidentes (colisão, despiste, atropelamento, etc.) Capacidade de resposta em caso de incidentes (furtos, roubos, agressões, etc.)
Informação	Disponibilização de informações nas paragens sobre preço, horários e serviços Disponibilização de informações nos autocarros sobre preço, horários e serviços Disponibilização de informações nos autocarros em tempo real sobre a próxima paragem Disponibilização de informações no site sobre preço, horários e serviços Atualização das informações
Atendimento	Facilidade na aquisição do passe mensal Facilidade na aquisição do bilhete pré-comprado Facilidade em apresentar reclamações Capacidade de resolução de problemas Apresentação e cortesia dos motoristas e funcionários Apoio ao cliente

Quanto a Indicadores de reporte e monitorização

Indicador	Unidade	Utilização	Periodicidade de recolha	Periodicidade de reporte	Fonte da informação
Domínio - Desempenho do serviço					
Subdomínio - Oferta					
Circulações					
Número de Circulações previstas por Linha,	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE

tipo de dia (1) e período de dia (2)					
Número de Circulações realizadas de forma completa por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de Circulações suprimidas por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de Circulações com um atraso igual ou inferior a 3, 5 e 10 minutos por Linha e tipo de dia (1)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de avarias que impliquem a interrupção do serviço por período igual ou superior a 15 minutos por Linha	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de veículos.km comerciais produzidos por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	veíc.km	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Lotação Número de lugares.km comerciais produzidos por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	lug.km	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de lugares sentados oferecidos por veículo, Linha e por tipo de dia (1)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de lugares em pé oferecidos por veículo, Linha e por tipo de dia (1)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Velocidade Velocidade comercial média por	km/h	Reporte	Diária	Mensal	SAE

Linha, tipo de dia (1)
e período de dia (2)

Regularidade

Número de Circulações suprimidas por Linha e tipo de dia (1) / número total de Circulações realizadas por Linha e tipo de dia (1)	%	Penalização	Mensal	Mensal	SAE
---	---	-------------	--------	--------	-----

Pontualidade

Número de Circulações com um atraso igual ou inferior a 3, 5 e 10 minutos por Linha e tipo de dia (1) / número total de Circulações realizadas por Linha e tipo de dia (1)	%	Penalização	Mensal	Mensal	SAE
--	---	-------------	--------	--------	-----

Subdomínio - Procura

Passageiros transportados

Número de passageiros transportados por título de transporte (3)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	Sistema de Bilhética
--	-----	---------	--------	--------	----------------------

Número de passageiros transportados por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Incentivo	Diária	Mensal	Sistema de Bilhética
---	-----	-----------	--------	--------	----------------------

Número de passageiros.km transportados por título de transporte	103PKm	Reporte	Diária	Mensal	Sistema de Bilhética
---	--------	---------	--------	--------	----------------------

Número de passageiros.km transportados por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	103PKm	Reporte	Diária	Mensal	Sistema de Bilhética
--	--------	---------	--------	--------	----------------------

Fraude

Número de coimas emitidas	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
---------------------------	-----	---------	--------	------------	----------

Número de abordagens efetuadas	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Sistema de Bilhética
--------------------------------	-----	---------	--------	------------	----------------------

Número de coimas emitidas / número de abordagens efetuadas	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de Passageiros fiscalizados por Linha / número total de passageiros transportados por Linha	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Domínio - Qualidade do serviço prestado					
Conforto					
Número de passageiros transportados por Linha e por tipo de dia (1) / número de lugares sentados oferecidos por Linha e por tipo de dia (1) (taxa de ocupação média)	%	Reporte	Mensal	Mensal	SAE
Reclamações					
Número total de reclamações dos Passageiros	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de reclamações dos Passageiros por tipologia de reclamação (4)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de reclamações em aberto por tipologia de reclamação (4)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de reclamações resolvidas por tipologia de reclamação (4)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número total de reclamações dos Passageiros / total de passageiros transportados	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número total de reclamações resolvidas / total de	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador

passageiros transportados					
Número de medidas de correção adotadas / número total de reclamações dos Passeiros	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Tempo médio de resposta das reclamações por tipologia de reclamação (4)	Dias úteis	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Segurança					
Número de acidentes rodoviários em serviço por Linha por tipo de acidente (5)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes rodoviários / total de horas de serviço transporte	Acidente s/horas	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes rodoviários com feridos / total de passageiros transportados	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número total de acidentes rodoviários com feridos / total de quilómetros comerciais percorridos	Acidente s/km	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes rodoviários com mortos / total de passageiros transportados	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes rodoviários com mortos / total de quilómetros	Acidente s/km	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador

comerciais percorridos					
Número de acidentes por motorista / total de horas de serviço do motorista	Acidente s/horas	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes por motorista / total de quilómetros	Acidente s/km	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
comerciais percorridos associados ao serviço do motorista					
Número de incidentes por Linha por tipo de incidente (6)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Informação					
Número de paragens com informação atualizada sobre preço, horários e serviços / número total de paragens	%	Reporte	Trimestral	Trimestral	Operador / Auditoria
Número de veículos com informações atualizada sobre preço, horários e serviços / número total de veículos	%	Reporte	Trimestral	Trimestral	Operador / Auditoria
Apoio ao Passageiro					
Número de pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP) disponibilizados	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador / Auditoria
Número de cartões personalizados por pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
Número de cartões carregados por pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria

Domínio - Qualidade do serviço percebido

Satisfação

Índice de satisfação dos clientes em relação ao serviço prestado	%	Penalização	Anual	Anual	Inquérito de Satisfação
--	---	-------------	-------	-------	-------------------------

Domínio - Frota

Subdomínio - Comodidade

Limpeza

Número de lavagens por veículo por semana	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
---	-----	---------	--------	------------	----------------------

Características dos veículos

Idade dos veículos com base na data da primeira matrícula	Ano	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
---	-----	---------	--------	------------	-----

Número de lugares oferecidos por veículo	nº	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
--	----	---------	--------	------------	-----

Número de quilómetros comerciais percorridos por veículo por dia	km	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
--	----	---------	--------	------------	-----

Acessibilidade

Número de veículos com piso rebaixado	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
---------------------------------------	-----	---------	--------	------------	----------------------

Número de veículos com sistema de entrada facilitada por tipologia de equipamento (7)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
---	-----	---------	--------	------------	----------------------

Número de veículos adaptados ao transporte de bicicletas	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
--	-----	---------	--------	------------	----------------------

Número de veículos adaptados ao transporte de bicicletas / Número total de veículos	%	Penalização	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
---	---	-------------	--------	------------	----------------------

Impacto ambiental e energético

Energia

Número de veículos por tipo de combustível (fonte de energia) (8)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
---	-----	---------	--------	------------	-----

Número de veículos por categoria de veículo (9)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
---	-----	---------	--------	------------	-----

Consumo médio de combustível por 100km por veículo, por categoria de veículo (8), por tipo de combustível (9) e por motorista	L, KWh, m3	Reporte	Mensal	Mensal	SAE e sistema eco-condução
Consumo energético / número de Passageiro.km transportados	KWh/Pk m	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE e sistema eco-condução
Emissões					
Número de veículos por norma ambiental EURO	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Total de emissões de CO2 por categoria de veículo (9) e norma ambiental EURO	tCO2eq	Reporte	Mensal	Mensal	Operador / Auditoria
Emissão média de CO2 por categoria de veículo (9).km	tCO2eq	Reporte	Mensal	Mensal	Operador / Auditoria
Nível de ruído médio por categoria de veículos (9)	dB	Reporte	Anual	Anual	Operador / Auditoria
Imobilização					
Número de dias em que os veículos estiveram imobilizados (10) / Número de dias de serviço (<i>taxa de imobilização</i>)	%	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Receitas					
Receitas tarifárias por Linhas	103€	Reporte	Mensal	Mensal	Sistema de Bilhética
Receitas tarifárias por título de transporte	103€	Reporte	Mensal	Mensal	Sistema de Bilhética
Rubricas receitas totais normalizadas pelo Sistema de Normalização Contabilística	103€	Reporte	Mensal	Mensal	Operador
Rubricas receitas associadas ao serviço público normalizadas pelo Sistema de	103€	Reporte	Mensal	Mensal	Operador

Normalização

Contabilística

Gastos com pessoal

Gastos com motoristas 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com manutenção e oficinas 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com operadores de revisão e venda de títulos de transportes 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com pessoal - outros 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos totais com pessoal 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com pessoal associado ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos de operação

Gastos totais diretos (11) da operação por Linha 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos totais indiretos (12) da operação por Linha 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos totais com a frota 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com a frota associada ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com o licenciamento

Gastos com o licenciamento da frota por Linha totais 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com o licenciamento da frota por Linha afeta ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com combustível

Gastos com combustível por Linha e por tipo de combustível totais 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com combustível associado ao serviço público por 103€ Reporte Anual Anual Operador

Linha e por tipo de
combustível

Gastos com seguros

Gastos com seguros da frota por Linha totais 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com seguros da frota por Linha afeta ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com lubrificantes

Gastos com lubrificantes da frota por Linha totais 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com lubrificantes da frota por Linha afeta ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com pneus

Gastos com pneus da frota por Linha totais 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com pneus da frota por Linha afeta ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com peças e acessórios da frota por Linha totais 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com peças e acessórios da frota por Linha afeta ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com depreciação e amortização

Gastos com depreciação totais 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com depreciação associados ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com manutenção (13)

Gastos com manutenção da frota por Linha totais 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com manutenção da frota por Linha afeta ao serviço público 103€ Reporte Anual Anual Operador

Gastos com bilhética

Gastos com bilhética totais	103€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com bilhética associados ao serviço público	103€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com bilhética associados à aquisição e manutenção do equipamento tecnológico	103€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com bilhética com suportes de títulos de transportes	103€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com material circulante e infraestrutura					
Gastos de aquisição de material circulante por Linha	103€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos de renovação de material circulante por Linha	103€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos de infraestrutura por Linha	103€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Recursos Humanos					
Número de pessoal empregado por função (14)	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número de pessoal por tipo de contrato (15)	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número de pessoal por género	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número de dias de ausência ao trabalho dos motoristas	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número total de dias de trabalho dos motoristas	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número de dias de ausência ao trabalho dos motoristas/ número total de dias de trabalho dos motoristas (<i>taxa de absentismo</i>)	%	Reporte	Anual	Anual	Operador

Horas não trabalhadas devido a greves	h	Reporte	Anual	Anual	Operador
---	---	---------	-------	-------	----------