

## PARECER N.º 21/AMT/2025

[versão não confidencial]

### I – INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as minutas dos contratos denominados *“Atribuição de compensações pela prestação dos serviços públicos de transporte durante o ano de 2024 e 2025”* e *“Atribuição de compensações por obrigações de redução tarifária pela prestação dos serviços públicos de transporte durante o ano de 2024 e 2025”*, relativos aos operadores [confidencial], bem como a respetiva documentação de suporte, para efeitos de obtenção de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Por forma a reunir todos os elementos essenciais à viabilização da análise e consequente emissão de parecer, foram mantidas interações com a entidade, destacando-se as mais relevantes:

[confidencial]

3. O citado 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.
4. 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 Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> São, também, atribuições da AMT: definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparéncia e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como estabelecer os necessários níveis de serviço; fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais; proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que

5. 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), com o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, bem como com 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 rationalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.
6. No caso em apreço, a análise a efetuar terá que revestir uma ótica de proporcionalidade, ponderando os dois interesses públicos em presença: por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso de novos operadores ao mercado, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação, bem como de defesa da legalidade e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transportes públicos por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura eminentes dos serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
7. De resto, haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial<sup>2</sup> não devendo, na medida do possível, ser interrompido.

## II – ENQUADRAMENTO

8. O serviço público de transporte rodoviário de passageiros na área de abrangência da CIMLT é, à presente data, objeto de exploração ao abrigo de autorizações provisórias, atribuídas nos termos do já revogado Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA).

---

asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados; promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.

<sup>2</sup> Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019 de 29 de junho

9. Ora, a este respeito, esclareça-se que a AMT transmitiu às Autoridades de Transportes e aos Operadores de Serviços de Transporte Público de Passageiros um referencial de atuação, tendo em conta a interpretação sistemática dos regimes jurídicos aplicáveis e a respetiva *compliance* com o regime europeu e nacional, a propósito da aplicação do regime estabelecido pelo Regulamento e, também, sobre as diligências a promover com vista a assegurar a continuidade dos serviços de transporte ao abrigo das Autorizações Provisórias.<sup>3</sup>
10. Ora, a CIMLT procedeu ao lançamento de um concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP, no ano de 2020, mas o mesmo ficou deserto, “*manifestando os principais players do mercado total desinteresse em assumir uma concessão nestas condições.*”
11. Nestes casos, “*considera-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam ope legis. A operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo visto do TdC, parecer de entidade administrativa, decisão judicial). Cada caso é concreto e específico e as soluções devem ser ponderadas pelas AT locais, que são, também, para efeitos do CCP e do RJSPTP, entidades adjudicantes;*”<sup>4</sup>
12. De resto, haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial não devendo, na medida do possível, ser interrompido (nomeadamente por questões formais).
13. Considerando os constrangimentos já referidos no que concerne à contratação de operadores para a prestação do serviço de transporte público rodoviário de passageiros, a CIMLT recorreu a serviços de consultoria externa para que fosse desenvolvido um

---

<sup>3</sup> Em suma, “*Até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, será aconselhável que cada AT, examinando/analisando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, i.e. início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial. Tendo em conta as atribuições e competências da AMT, como regulador setorial da área da Mobilidade e dos Transportes, todas as AT locais deverão – para além do envio das peças do procedimento para efeitos de emissão de PPV, conforme referido, comunicar à AMT as suas avaliações e pontos de situação, em cada caso concreto, sempre antes de 3.12.2021. De acordo com a análise efetuada pela AMT, esta será a linha de atuação que, de forma sistemática e estruturada, concretiza a abertura concorrencial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros e o processo de descentralização de competências levado a cabo pelo Regulamento e pelo RJSPTP, assegurando a continuidade da provisão, sem disruptões, desses serviços essenciais.*”

<sup>4</sup> “*A este propósito, de referir que a expressão “prazo máximo de dois anos”, constante do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado em 2019, não poderá ser interpretada e entendida, de forma isolada ou literal, requerendo a interpretação sistemática e teleológica de todo o enquadramento legal, nacional e europeu, aplicável, que decorre da presente análise.*”

estudo que identificasse as principais vantagens e inconvenientes associados às diferentes modalidades de contratação.

14. O referido estudo concluiu que a internalização da operação de transportes pela CIMLT, através de uma empresa detida por esta e pelos municípios que a integram, se revela a solução mais económica e com maior viabilidade no que concerne à exploração da operação de transportes na região.
15. Nesta senda, foram iniciados os trabalhos com vista à constituição da Empresa [confidencial] (operador interno) e levadas a cabo as diligências necessárias à implementação da respetiva operação de transportes.
16. A minuta do Contrato de Serviço Público a celebrar entre a CIMLT e a já referida empresa intermunicipal, foi objeto de pronúncia por parte da AMT, no âmbito do Parecer 04/AMT/2024, em sentido favorável.
17. Nestes termos, encontra-se a CIMLT a promover a constituição do operador interno, estando o referido processo, à presente data, a aguardar a necessária apreciação por parte do Tribunal de Contas.
18. Face ao exposto, na pendência do processo de constituição do operador interno, pretende a CIMLT celebrar acordos que regulem a atribuição de compensações aos operadores incumbentes, por forma a assegurar a continuidade do serviço de transportes na sua área de abrangência, até estarem cumpridos todos os procedimentos necessários à entrada em funcionamento da nova operação.

### III – ANÁLISE

#### Autoridade de Transportes

19. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pela CIMLT enquanto autoridade de transportes, nos termos conjugados dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP.
20. Ademais, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização

de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>5</sup> <sup>6</sup>.

21. Ora, a CIM celebrou contratos interadministrativos com os Municípios<sup>7</sup> da sua área de abrangência, através dos quais estes últimos delegaram na primeira o exercício das competências associadas ao serviço público de transporte público de passageiros.
22. A CIM encontra-se, desta forma, legitimada para o exercício das competências dos Municípios no que respeita ao referido regime de exploração.

### **Compensações por Obrigações de Serviço Público**

23. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece que "as autoridades de transporte competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>8</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".
24. 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 transporte 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.
25. 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

---

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

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, como também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, com as devidas adaptações.

Tal afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP.

<sup>7</sup> Nos termos do artigo 6.º, n.º 1 do RJSPTP, "os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais"

<sup>8</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utilizadores.

*compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*<sup>9 10</sup>

26. Referem os n.<sup>os</sup> 3 e 4 do artigo 24.<sup>º</sup> do RSPTP que “*a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público*”, sendo que as incidências “*(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado*”.<sup>11</sup>
27. 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,*

---

<sup>9</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>10</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>11</sup> Estatui também o amplamente citado Regulamento que “*as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.<sup>º</sup> 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*”.

*exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*

28. Dita o Anexo ao Regulamento que “*para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>12</sup>, igual ao efeito financeiro líquido*”.<sup>13</sup>
29. De recordar que, tal como consta de informação da AMT<sup>14</sup> sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, combinadas com a sanção de nulidade.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

<sup>13</sup> 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”.

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

<sup>15</sup> 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”.

30. Por outro lado<sup>16</sup>, nos termos do já citado Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas<sup>17</sup> (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT<sup>18 19</sup>), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
  - *“Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
  - *“Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

## Análise Económico-Financeira

### **Enquadramento**

31. Considerando o antedito, foi efetuada uma análise económico financeira a partir dos elementos apresentados, designadamente o relatório de *“Fundamentação do Valor Estimado”*, assim como através de um conjunto de esclarecimentos e documentos

---

<sup>16</sup> No caso concreto, esta contratação de caráter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

<sup>17</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

<sup>18</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxiliios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxiliios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>19</sup> 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](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

solicitados pela AMT, com vista à fundamentação e apuramento das compensações referentes aos contratos de serviço público de transporte passageiros na CIMLT.

32. Antes de mais, importa referir que a presente análise data de fevereiro de 2025. Muito embora o pedido de parecer tenha sido efetuado ainda em 2024 (novembro), o mesmo não apresentava elementos suficientes para aferir da conformidade com a legislação nacional e comunitária em vigor, o mesmo acontecendo relativamente à jurisprudência do Tribunal de Contas, o que originou um conjunto de solicitações de elementos instrutórios e pedidos de esclarecimentos pela AMT, que se viram integralmente satisfeitos à presente data<sup>20</sup>, pelo que a análise que cumpre efetuar foi realizada já com o ano de 2024 decorrido.
33. Procedeu-se, numa primeira fase, a uma análise de *compliance* entre os elementos apresentados e os dados reportados à AMT<sup>21</sup> quer pela CIMLT, quer pelo operador, os quais apresentam algumas diferenças ao nível operacional (essencialmente), relativamente aos dados reportados no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, designadamente quanto ao número de viaturas, motoristas, veículos e passageiros quilómetro que deverão ser, posteriormente, acertados em função do real apuramento dos mesmos.
34. Considerando os esclarecimentos prestados à AMT relativamente a estas diferenças, a CIMLT referiu que “*a CIMLT é uma AT que tem ativa uma plataforma de fiscalização do serviço público que lhe permite acompanhar a evolução das vendas e das receitas, a qual tem sido parametrizada ao longo do tempo, embora com bastante dificuldade, que resulta do facto de os operadores partilharem os sistemas de bilhética com outras empresas dos grupos em que se inserem*”, e “*a referida plataforma também tem um módulo de validações de onde pode ser aferido os passageiros transportados e o mesmo encontra-se a funcionar*”.
35. [confidencial].
36. Deste modo, a AMT considerou estarem clarificados os principais motivos que justificam tais diferenças, resultando daqui a necessidade acrescida de a CIMLT manter o acompanhamento e a monitorização de proximidade destas duas operações, como aliás

<sup>20</sup> [confidencial]

<sup>21</sup> Os reportes referem-se a 1) Pedidos anuais do Observatório da AMT aos operadores e Autoridades de Transporte, 2) Dados da plataforma nacional STePP, 3) Relatório de obrigações de serviço público decorrente do Regulamento 430/2019 de 16 de maio e 4) Reporte no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

decorre da alínea h) do número 2 do artigo 4.º do RJSPTP, para que não se venham a verificar situações de duplicação ou de sobrecompensação aos operadores. Sugere-se, ainda, que se proceda ao preenchimento adequado e rigoroso da plataforma STePP e que o mesmo seja devidamente validado pela autoridade de transportes (CIMLT), nos termos do artigo 22.º RJSPTP, para que possa esta Autoridade dispor de dados operacionais uniformes.

37. Considerou-se então que, sendo a CIMLT a entidade com responsabilidade na organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas do serviço público de transporte de passageiros, bem como dos equipamentos e infraestruturas a ele dedicados nesta área geográfica, os dados da sua responsabilidade refletem a operação que responde às necessidades da região, pelo que a AMT os considerou válidos, enquanto base de estimativa para os [confidencial] anos de operação em análise, contemplando também, as alterações decorrentes nas receitas com a entrada em vigor da Portaria n.º 7-A/2024 de 5 de janeiro e da Portaria n.º 322-A/2024/1 de 14 de fevereiro.
38. Nos termos já referidos, o serviço público de transporte de passageiros na área de abrangência da CIMLT é explorado por dois operadores: [confidencial] sendo que o prazo das respetivas autorizações provisórias [confidencial]
39. Sendo o referido serviço deficitário, os operadores têm direito ao recebimento de uma compensação pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo a CIMLT apresentado o método de cálculo estabelecido para o apuramento do montante estimado de compensação [confidencial].
40. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março, que procede à criação do programa Incentiva+TP, (que funde os programas PART e PROTransp), o qual se destina a financiar as competências das autoridades de transportes e as obrigações de serviço público dos operadores, financiando ainda medidas de promoção do transporte coletivo, a CIMLT teve necessidade de alterar os montantes previstos ao nível das compensações tarifárias, apresentando para o efeito propostas minutas dos contratos para *“Atribuição de compensações por obrigações de redução tarifária pela prestação dos serviços públicos de transporte durante o ano de 2024 e 2025”*.

41. A análise que se segue será conjunta, ou seja, versará quer as compensações por obrigações de serviço público, quer as compensações decorrentes do programa Incentiva + TP, ou seja, as compensações tarifárias.
42. Nestes termos, a tabela seguinte apresenta uma caraterização geral da operação, apresentada pela CIMLT:

**Tabela 1. Caraterização geral da operação na CIM Lezíria do Tejo**

[confidencial]

*Fonte: Fundamentação do Valor Estimado da Compensação por Obrigações de  
Serviço Público dos Serviços de Transporte*

### **Pressupostos da operação**

43. Prazo da operação: [confidencial]
44. A oferta, como referido, foi reformulada face ao verificado em 2024, com um reforço no serviço prestado pela [confidencial] uma vez que se verificava uma sobrelocação em algumas carreiras, designadamente para Lisboa, tendo sido também efetuados ajustes na rede da [confidencial], sobretudo em período escolar.
45. [confidencial];
46. [confidencial].
47. [confidencial]
48. De acordo com a avaliação económica recente que a CIMLT realizou, o valor médio das viaturas da frota global em operação na Lezíria do Tejo é de [confidencial] € para uma média de idade de [confidencial] anos, assumindo-se, assim, que a mesma terá, em média, um período de vida útil restante de 3 anos, de onde resulta uma taxa anual de amortização de [confidencial] €/viatura.
49. O custo médio estimado é de [confidencial] € por motorista e de [confidencial] € por trabalhador não motorista, com a respetiva revisão salarial para o ano de 2025.
50. Foram ainda considerados os custos com seguros e limpeza, tendo-se assumido, para o ano de 2024, um custo médio anual de [confidencial] €/viatura para seguros e de [confidencial]

€/viatura para limpeza, resultando um custo médio de [confidencial] €/viatura no ano de 2024. Para o ano de 2025 os custos unitários atualizam com a inflação.

51. Por último, os outros custos operacionais como rendas, custos administrativos, e outros serviços externos como água, eletricidade e comunicações representam [confidencial] % dos restantes custos operacionais.

#### **Tabela 2. Pressupostos da operação**

[confidencial]

*Fonte: Fundamentação do Valor Estimado da Compensação por Obrigações de  
Serviço Público de Transporte*

#### **Custos de Exploração da Operação:**

52. Com base nos pressupostos anteriores estima-se um custo total de [confidencial] € em 2024 de [confidencial] € em 2025 sendo que, como anteriormente referido, [confidencial]

[confidencial]

*Fonte: Fundamentação do Valor Estimado da Compensação por Obrigações de  
Serviço Público de Transporte*

53. A estes custos acresce a despesa com os títulos combinados de transporte, nomeadamente, os títulos combinados com a [confidencial] que, no ano de 2024, ascendem a [confidencial] €, estimando-se que, para 2025, evolua de acordo com a TAT para [confidencial] €.

#### **Receitas de exploração do serviço público:**

##### **Bilhética**

54. A tabela seguinte demonstra a estimativa de receitas decorrentes da bilhética, as quais são da titularidade dos operadores, no período 2024 e 2025.

[confidencial]

*Fonte: Fundamentação do Valor Estimado da Compensação por Obrigações de  
Serviço Público de Transporte*

55. As estimativas das receitas de bilhética foram calculadas com base na receita de 2023, com variação em função das vendas reais realizadas nos primeiros meses de 2024:

- i. redução de receita nos bilhetes de bordo de [confidencial] % e [confidencial] % para a [confidencial] e [confidencial], respetivamente, e de um crescimento de [confidencial] % e [confidencial] % para a [confidencial] e [confidencial], respetivamente, nas receitas dos passes;
- ii. a estimativa de redução de receitas da venda de bilhetes de bordo resulta do impacto da introdução dos passes gratuitos para jovens desde janeiro de 2024, incluindo os passes de rede gratuitos a partir de setembro de 2024;
- iii. o preço de venda dos passes mantém-se inalterado e as restantes tarifas sofrerão a variação da TAT de 2,02% para 2025, sendo apenas considerada [confidencial] das receitas.

#### **Compensações Tarifárias:**

56. Relativamente às compensações por redução tarifária, a estimativa foi calculada através do histórico recente de vendas dos títulos de transporte correspondentes, ajustada com as vendas atuais destes títulos, tendo-se verificado nos primeiros cinco meses de 2024, um crescimento de [confidencial] % para [confidencial] e [confidencial] % para a [confidencial]. Estes títulos estão sujeitos a uma redução tarifária de 50% imposta pela CIMLT ao abrigo do PART. Totalizando, para ambos os anos e para ambos operadores um montante de [confidencial] €.
57. Acresce a compensação por não aplicação da taxa de atualização tarifária 2023 (6,11%) e 2024 (6,43%) decidida pelo governo como medida de combate à inflação, totalizando [confidencial] € para o ano de 2024 e [confidencial] € para 2025.
58. No que respeita à gratuidade decidida pelo Governo, a compensação a suportar pela CIMLT foi calculada em função da quantidade previsional de títulos a vender, da tarifa unitária média e do nível de utilização. Estima-se uma utilização média por passageiro de 10,5 meses ao longo de 2024. Esta contabilização divide-se em 2 períodos:
  - i) até agosto de 2024, os passes gratuitos serão passes de linha a que se aplica a redução tarifária de 50% em vigor no âmbito do PART. Estes passes têm uma tarifa média, com IVA e sem qualquer redução tarifária, cujos valores unitários são apresentados no estudo de fundamentação, originando uma compensação por parte da CIMLT de [confidencial] € referente à rede da [confidencial] e de [confidencial] € para a [confidencial];

- ii) a partir de agosto a CIMLT, com vista a alargar as opções de mobilidade para os jovens, implementou ainda um passe de rede para os serviços de âmbito municipal e intermunicipal, com a tarifa de 59,09€ valor médio dos passes municipais e intermunicipais vendidos nas redes de ambos os operadores, a vigorar nos dois operadores da região.
59. A estes montantes acresce a compensação à gratuitidade paga pelo IMT de [confidencial] € para o ano de 2024 e de [confidencial] € para o ano de 2025.
60. A tabela seguinte resume os montantes de compensação a receber pelos operadores, quer sejam pagos pela CIMLT, quer pelo IMT.

[confidencial]

*Fonte: Fundamentação do Valor Estimado da Compensação por Obrigações de Serviço Público de Transporte*

#### **Outros rendimentos (atividades acessórias):**

61. Esta é uma atividade que tem alguma importância na atividade de ambos os operadores nesta região. Contudo, e segundo a CIMLT, “*após muita insistência junto dos operadores, a CIMLT só conhece o total de custos e receitas e respetivo resultado*”, permitindo-nos apenas perceber o “contributo” desta atividade para atenuar o défice do serviço público.

[confidencial]

*Fonte: Fundamentação do Valor Estimado da Compensação por Obrigações de Serviço Público de Transporte*

62. A este respeito, sempre se diga que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento é bastante claro no que respeita à separação contabilística entre atividades, referindo: “*A fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: i) 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;*

*ii) 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; iii) 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”.*

63. Deste modo, relativamente a esta questão, sugere-se à CIMLT que monitorize as atividades acessórias/complementares, dos operadores [confidencial], nomeadamente na desagregação dos custos entre estas atividades e o serviço público, por forma a que se saiba com rigor quais são efetivamente os gastos com as mesmas.

#### **Apuramento das Compensações por Obrigações de Serviço Público**

64. As compensações pelo défice da exploração dos serviços de transporte são calculadas através da diferença entre receitas e custos, incluindo uma margem de lucro razoável de [confidencial] %, através da seguinte fórmula de cálculo: Compensação OSP = Lucro Razoável - (Receitas - Custos).
65. A tabela seguinte demonstra que para além das compensações tarifárias, a CIMLT terá no decorrer deste contrato um encargo com obrigações de serviço público no montante de [confidencial] €, distribuídos entre a [confidencial] com [confidencial] € e a [confidencial] com [confidencial] €, sendo que para o ano de 2025 foram considerados apenas 11/12 das mesmas.

[confidencial]

#### **Monitorização/transmissão de informação**

66. 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 elevado<sup>22</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

---

<sup>22</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

67. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>23</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
68. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações, designadamente de informação<sup>24</sup>, 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 operadores<sup>25</sup>, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras, potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e/ou eliminar.
69. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018<sup>26</sup>, 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.
70. 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

---

<sup>23</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitem comparações úteis. (...).”

<sup>24</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>25</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

<sup>26</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>27</sup>, neste último caso desde 2015<sup>28</sup>, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.

71. 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.
72. 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 transporte de passageiros<sup>29</sup>, 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<sup>30</sup>, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>31</sup>.
73. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, seja também 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 Incentiva+TP) ou passes escolares.

---

<sup>27</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>28</sup> De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

<sup>29</sup> “(...) 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”.

<sup>30</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflete os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídiação cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...).”.

<sup>31</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

74. 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 a CIM obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
75. 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"> <li>(mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo);</li> <li>indicação de nº de veículos afetos à linha</li> </ul>
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração;</li> <li>valor de aquisição e ano de aquisição do veículo</li> </ul>
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapa com identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação</li> </ul>
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumo Total por linha</li> <li>Valor médio consumo/veículo</li> </ul>
Encargos com motoristas	Valor afeto ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nº de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno</li> </ul>
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes</li> </ul>

		compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título</li> </ul>

76. A este propósito, nos termos do consignado no RJSPTP, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
77. 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.
78. De sublinhar, também, que deve ser assegurado que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, não se substituindo o presente parecer à avaliação prevista naquele diploma.
79. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>32</sup>, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT<sup>33</sup>.

### **Direitos dos Passageiros**

80. No que se refere à relação com o passageiro, encontram-se estabelecidas algumas obrigações, bem como a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>33</sup> Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrencia.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

<sup>34</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacao.pdf>

81. Para o efeito, é essencial<sup>35</sup>, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. 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*.<sup>36</sup>

**Relação com a minuta de Contrato de Serviço Público a celebrar entre a CIMLT e a [confidencial] (em processo de constituição), objeto de apreciação no âmbito do Parecer 04/AMT/2024**

82. É de sublinhar que a emissão de parecer favorável é admissível por motivos de interesse público e tendo por condição que os circuitos em presença se encontram abrangidos pelo já referido Contrato de Serviço Público a celebrar entre a CIMLT e a Empresa [confidencial] (em processo de constituição), apreciado no âmbito do Parecer 04/AMT/2024, em sentido favorável. Desta forma, evita-se a iminência da disruptão do serviço de transporte público, sendo este o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte dos seus utilizadores.

83. Em linha com o antedito:

- Importa destacar que contratos “*ad hoc*”, como os ora em causa, têm por finalidade garantir a continuidade das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, no caso concreto, na pendência de adjudicação do contrato a um operador interno (que se encontra em processo e constituição), mediante a atribuição de uma compensação financeira aos operadores em referência, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, de acordo com um modelo específico;

---

<sup>35</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/notícias-e-comunicados/comunicados>

<sup>36</sup> Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitarse que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. 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.

- Seja como for, estamos perante um serviço público essencial, que não pode ser interrompido, pelo que se encontra no âmbito das competências da entidade adjudicante e autoridade de transportes, recorrer aos mecanismos existentes na lei para situações de emergência, nomeadamente o artigo 19.º do RJSPTP, e o artigo 24.º do CCP;
- Ao mesmo tempo, deverá a CMLT acautelar todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública, assegurando a sua comportabilidade.

[confidencial]

84. [confidencial]

85. [confidencial]

86. [confidencial]

87. [confidencial]

88. [confidencial]

89. [confidencial]

90. [confidencial]

### **Penalidades e obrigações contratuais**

91. Por fim, cumpre efetuar uma breve análise à relativa às penalidades e obrigações contratuais.
92. Considerado o teor do da Cláusula 14.ª, constata-se que houve a preocupação de definir sanções relativas aos incumprimentos. As referidas sanções foram graduadas em leves, graves e muito graves, tendo sido fixados limites mínimos e máximos.
93. Ora, a AMT tem recomendado que, no que se refere a obrigações operacionais, 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 determinada percentagem; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a um valor percentual previamente definido; 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.

94. Ainda sobre a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, tendo por base o artigo 339.º, n.º 1 do CCP, a jurisprudência entende que “as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”
95. Nesse sentido, deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa.
96. Ou seja, a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), bem como penalidades máximas e mínimas, graduadas em função da gravidade.
97. Caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão redundar num alargado incumprimento, sem incentivos em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por um serviço que não é prestado nos moldes equacionados.

#### **Racionalidades basilares/ponderação de interesses**

98. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das rationalidades 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.
99. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria 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. Atentos os pressupostos considerados no estudo promovido pela CIMLT, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.

100. 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 concorenciais.
101. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a CIMLT e os operadores, oferecendo, ainda, incentivos para os mesmos serem eficientes, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como à possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite sustentar-se expetativas de evolução favorável da procura.
102. 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, consequentemente, 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 consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
103. 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.
104. 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 percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.

105. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com proximidade e 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.
106. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com a CIMLT, 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.
107. 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.
108. 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.
109. 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.

#### **IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES**

110. 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 rationalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorenciais, diretos e indiretos.

111. 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.
112. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparéncia 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 <sup>37 38</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador).
113. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se à CIMLT:
  - Que proceda ao envio a esta Autoridade da conta de exploração, bem como dos dados de oferta e procura relativos ao ano de 2024 de ambos os operadores, no prazo de 10 dias a contar da emissão do presente parecer;
  - Que proceda à alteração da Cláusula 2.ª das minutas de acordo, nos termos constantes do ponto 86. do presente parecer;
  - Que garanta, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, que os acordos identificam, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar a sua execução;
  - Que assegure o envio à AMT da versão definitiva dos acordos, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.

---

<sup>37</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

<sup>38</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão.

114. Recomenda-se ainda que:

- Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, a CIM deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas, não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;
- 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.

## V - CONCLUSÕES

115. Em suma, está em causa:

- Um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros em regime de concessão;
- Os contratos produzem efeitos [confidencial] até a data em que caduquem as autorizações provisórias;
- O valor médio da compensação por quilómetro é de [confidencial] EUR/VKm em 2024 e de [confidencial] EUR/VKm em 2025;
- As receitas provenientes da exploração são da titularidade do operador;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;
- Estão previstas obrigações de reporte, que se consideram satisfatórias tendo em conta o período de vigência do contrato.

116. No caso concreto, foi aduzida informação que permite considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
117. Quanto à análise das diferentes rationalidades 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 20 de março de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino