

## PARECER N.º 61/2020

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

#### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Évora (Município) através de email de 23-06-2020 dirigido à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) *“nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprovou os estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, vem o Município de Évora requerer emissão de parecer relativo:*
  - *À modificação objetiva ao atual “Contrato de Concessão de Gestão do Serviço Público de Transporte de Passageiros no Município de Évora” para continuidade do serviço a partir de 1 de julho de 2020 e até final de março de 2021.*
  - *Às peças do procedimento pré-contratual tendente à contratualização em regime concessão, da rede de transportes urbanos de Évora, através de concurso público internacional.”*
2. Quanto à modificação contratual, foram prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT, em 08-07-2020 e 27-07-2020, os quais foram respondidos, respetivamente, a 17-07-2020 e 28-07-2020.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

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

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:

- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
- A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei

---

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

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

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

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

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

n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

## II - DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

9. Antes de mais, de referir que, quanto à modificação contratual o Município enviou a seguinte documentação:
- Código de Exploração Caderno de Encargos 2009;
  - Cláusulas Económicas e Técnicas 2009;
  - Programa de Concurso 2009;
  - Contrato de Concessão e Gestão do Serviço Público de Transporte de Passageiros no Município de Évora de 30-06-2010;
  - Adenda ao Contrato de Concessão datada de 12-10-2010;
  - Modificação Objetiva ao Contrato de Concessão datada de 01-07-2014.
  - Adenda à Modificação Objetiva ao Contrato de Concessão datada de 10-12-2014;
  - Estudo Economico Financeiro com a Fundamentação para a Determinação da Prorrogação do Contrato de Concessão;
  - Minuta da Modificação Objetiva ao Contrato de Concessão para continuidade do serviço a partir de 1 de julho de 2020 até final de março de 2021;

- Certidão de aprovação em Reunião Pública de Câmara datada de 17-06-2020 da Modificação Objetiva ao Contrato de Concessão para continuidade do serviço a partir de 1 de julho de 2020 até final de março de 2021;
- Documento assinado pelo Concessionário assumindo o entendimento entre as partes para a outorga da modificação ao contrato apresentada.

10. Segundo o Município, são estes pressupostos para a prorrogação contratual:

- *“Prorrogar por 9 meses o Contrato de Concessão e Gestão do Serviço Público de Transporte de Passageiros no Município de Évora”, com início a 1 de julho de 2020 e término em março de 2021;*
- *Existindo fundamentado risco de rutura de serviço é imperiosa a necessidade de existência de período de transição que capacite o futuro concessionário para iniciar a operação;*
- *A determinação do período da prorrogação ao Contrato foi condicionada ao limite da despesa pública que permite a não interrupção do serviço;*
- *Manter as atuais circulações das carreiras urbanas e manter a frequência no serviço da linha Azul;*
- *Imputação a depreciações do equivalente a 10% do valor da frota em estado novo;*
- *Manutenção do atual sistema de bilhética e das tarifas em vigor no atual Contrato de Concessão (tarifas em vigor desde 2011, sem atualização anual).*
- *Compromisso do nº de passageiros: com a introdução do PART em setembro de 2019, o n.º de passageiros teve um incremento significativo, por adesão aos passes. Porém, no atual momento, em resultado da Fase Pandémica, o n.º de passageiros regista uma quebra significativa. E, embora, no quadro de uma Concessão, e no respeito da partilha de riscos, as variações na procura constituam uma responsabilidade do Concessionário, certo é que, sendo essa variação (negativa) provocada por situações exógenas decorrentes da pandemia, o Estado, no quadro das políticas de apoio à crise e de recuperação económica, lançou um programa diversificado de intervenção conjuntural na economia. E, apesar de não considerarmos ser da responsabilidade direta do Concedente intervir no mesmo sentido, não podemos deixar de reconhecer que o período previsto para a prorrogação da Concessão (julho de 2020 a março*

2021) coincide com um período fortemente influenciado pela quebra de passageiros e, simultaneamente, com o período fundamental para a recuperação da normalidade;

- Neste quadro consideramos não ser de considerar este dado como elemento a internalizar na projeção de passageiros para o concurso de Concessão, mas devemos tê-lo plenamente em consideração no período da prorrogação da atual Concessão;
- É, neste quadro que consideramos uma estimativa de 658.000 passageiros a utilizar o serviço durante o período de prorrogação; A estimativa tem por base uma redução de 20% sobre a projeção de passageiros estimados para o atual período;
- Os cálculos são apresentados a preços de 2020. Os gastos de exploração têm por base a análise, quer os custos médios verificados na atual Concessão, quer as características da frota que atualmente está afeta ao serviço;
- O Concessionário mantém o direito de explorar o serviço público em nome próprio e sob a sua responsabilidade, sendo remunerado parcialmente pelas tarifas cobradas aos passageiros e por outras receitas complementares autorizadas.
- O défice de exploração será remunerado através de Compensação Económica pelo Concedente, acrescido de [confidencial] % sobre os gastos de exploração.
- No caso de que o número de passageiros de pagamento realizados no espaço seja inferior ao número de passageiros comprometidos os riscos são da total responsabilidade do Concessionário;
- No caso de que o número de passageiros de pagamento realizados no espaço seja superior ao número de passageiros comprometidos o excesso de receitas resultantes será distribuído na proporção de [confidencial] % para o Concessionário e [confidencial] % para o Concedente;
- Não há lugar revisão de preços; Preço Base (Benefício Económico do Concessionário + Valor da Compensação Económica);
- Estimativa para um período de 9 meses é de [confidencial] € correspondente a [confidencial] € de benefícios diretos da exploração via tarifária e outros rendimentos autorizados e [confidencial] € relativos a Compensação Económica.”

## Contrato de serviço público

11. O contrato, celebrado em 2010, após procedimento concursal, estabelece (de forma sumária):

- Artigo 1.º: trata-se de uma concessão de serviço público de transporte coletivo regular de passageiros em regime de exclusividade;
- Artigo 2.º: a concessão tem a duração de 10 anos, com possibilidade de prorrogação por 5 anos;
- Artigos 3.º e 5.º: o estabelecimento da concessão é composto pelos bens móveis e imóveis afetos pelo Concessionário àquela, devendo ser mantido por este a suas expensas;
- Artigo 7.º: o Concessionário deve possuir todas as licenças e autorizações necessárias ao exercício da atividade;
- Artigos 9.º e 10.º: o Concedente tem o poder de direção e fiscalização do contrato (também mais especificadas nos artigos 15.º e 16.º);
- Artigo 11.º: estabelece as obrigações do Concessionário, incluindo a prestação do serviço com continuidade e comodidade; afetar material circulante em bom estado de funcionamento e nas condições contratadas; cumprir a legislação relativa a direitos dos passageiros e em matéria tarifária; prestar a informação nos termos contratados a passageiros e ao Concedente; assegurar uma passagem dos veículos não inferior a 80% das circulações, em um minuto antes da hora prevista e até 3 minutos após aquela; apresentar certificado do sistema de gestão de qualidade, etc;
- Artigo 12.º: o Concessionário deve apresentar um relatório mensal da execução do serviço, um relatório anual de sustentabilidade e quais outras informações complementares ou adicionais, tendo em conta os indicadores estabelecidos nas “Cláusulas Económicas e Técnicas do Contrato de Gestão do Serviço Público de Transporte de passageiros no Município de Évora”;
- Artigo 13.º: estabelece outras obrigações do Concessionário como sejam disponibilizar um sistema de bilhética; compatibilizar horários com estabelecimentos de ensino e hospitalares;
- Artigo 17.º: as tarifas devem constar de regulamento tarifário e ter em conta a normal e previsível evolução dos custos produtivos;

- Artigo 18.º: estabelece que o Concessionário é remunerado pelos resultados financeiros da sua gestão nos termos do contrato;
- Artigo 19.º: o valor da compensação para os 10 anos de concessão é de €[confidencial], estabelecendo as “Cláusulas Económicas e Técnicas do Contrato de Gestão do Serviço Público de Transporte de passageiros no Município de Évora” o “sistema de compensação económica, que resulta da diferença entre as despesas totais (valor por km e despesas de investimento) e as receitas totais (títulos de transporte vendidos e outras receitas). É ainda estabelecido que uma redução de passageiros face ao estimado é do risco do Concessionário, sendo que, em caso de excedente, o mesmo é partilhado entre as partes;
- Artigo 20.º: o Concessionário tem direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão quando existam alterações determinadas pelo Concedente que impliquem variações importantes nos custos do serviço;
- Artigos 24.º e 25.º: o Concessionário obriga-se a manter 179 circulações pré-existentes e a criar 35 adicionais, e assegurar na linha do centro histórico 194 circulações;
- Os artigos 34.º, 36.º e 37.º estabelecem as consequências do incumprimento contratual, estando as diversas sanções e respetiva graduação das infrações específicas nas “Cláusulas Económicas e Técnicas do Contrato de Gestão do Serviço Público de Transporte de passageiros no Município de Évora”.

12. Por sua vez, a Adenda de 2014 estabeleceu:

- A alteração da oferta (com acréscimo) estabelecida nos artigos 13.º, 24.º e 25.º;
- Alterou o montante da compensação estabelecida no artigo 19.º, para €[confidencial]

### III – DA ANÁLISE

#### Enquadramento

13. Antes demais, a título de enquadramento, importa referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, produziu-se uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP



e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a autoridade de transportes competente, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública (modelo de “concorrência-regulada”).

14. Tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública e que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
15. Por outro lado, refere o artigo 8.º do Regulamento que *“Até 2 de dezembro de 2019, os Estados-Membros tomam medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte”*.
16. De referir que o Regulamento refere, no artigo 5.º, indistintamente *“procedimentos de adjudicação”, “formas de adjudicação” ou “adjudicação”,* mas precedida dos necessários *“procedimentos”* ou mesmo *“participação em adjudicações de contratos por concurso”,* pelo que não decorrerá que a adjudicação (ato administrativo adjudicatório em sentido próprio) deva, impreterivelmente, ser efetuada antes daquela data. Aliás, referem as orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”*.
17. Portanto, quando os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, neste período, iniciar o processo que leve à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista decisão efetiva de submissão à concorrência antes do fim do período transitório.
18. Até porque, tendo em conta os procedimentos e prazos imperativos subjacentes ao lançamento de tais procedimentos, incluindo eventuais vicissitudes, como impugnações judiciais, bem como os prazos inerentes à emissão de pareceres de entidades



competentes, como a AMT e o Tribunal de Contas, poderia verificar-se que mesmo os procedimentos lançados no período transitório poderiam não se encontrar adjudicados até 3 de dezembro de 2019.

19. A AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes<sup>6</sup>, além de ter realizado ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos.
20. Neste contexto, foi emitida uma informação “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”<sup>7</sup>, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitado, tendo em conta que:
  - “O n.º 1 do artigo 19.º do RJSPPT estabelece que a exploração do serviço público do transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pelas autoridades de transportes competentes a (i) operadores internos; ou (ii)

---

<sup>6</sup> Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf) correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp\\_01-04-20161.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf) (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at-2.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf) ; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/> ; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf> ; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

*a outros operadores de serviço público, nos termos do Artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no CCP.*

- Os números seguintes do mesmo Artigo 19.º do RJSPTP, em consonância com o Regulamento, esclarecem quais as restantes situações nas quais é legalmente admissível o recurso ao ajuste direto (ou a outras situações de atribuição direta, como é o caso de prorrogação de contratos de serviço público já em vigor). Assim: (i) a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência; (ii) nestas situações (de emergência), a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público; (iii) em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3 do Artigo 19.º (rutura ou risco eminente de rutura de serviço e situações de emergência), o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos.*
- No que respeita à possibilidade de recorrer ao ajuste direto no caso de “contratos de pequeno valor”/regra de minimis (prevista no Regulamento, mas não densificada no RJSPTP, e não tendo reflexo no CCP) (...) o recurso ao ajuste direto pelas autoridades de transporte nos termos do Regulamento (limiares de mínimos estabelecidos no que respeita aos montantes e ativos afetos à operação de transporte) apenas é admissível se tal se compaginar com os limites estabelecidos na legislação nacional aplicável à disciplina vigente da contratação pública (CCP).”*

21. Do mesmo passo, foi também referido que a possibilidade de recurso excecional a um ajuste direto depende da verificação prévia, por parte das autoridades de transportes, de requisitos específicos previstos na lei quando, onde e caso se verifique que devem ser demonstrados e terá sempre que ser justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade às entidades adjudicantes das circunstâncias invocadas.

22. Não se pode deixar de sublinhar que, pelo menos desde 2015, são claras as obrigações legais nesta sede, sendo que o Município não assumiu competências de autoridade de transportes este ano, mas, de facto, desde que gere o atual contrato com um operador, pelo que se infere que a necessidade em causa era previsível.
23. Naturalmente, sendo previsível o fim do contrato em vigor e que a preparação de Concurso Público, que enquadre a prestação dos serviços públicos em vigor, enfrentava delongas, a rutura ou risco de rutura iminente de serviços também seria objetivamente previsível para a autarquia.
24. Ou seja, não estiveram em causa fatores supervenientes, imprevisíveis e imputáveis ao Município, uma vez que se encontrava na disponibilidade do mesmo planear o lançamento de um novo concurso, uma vez que há vários anos sabia da data limite do atual contrato (ainda que se possa admitir que a atual situação epidemiológica possa ter atraso os procedimentos em alguns meses).
25. Independentemente de a AMT ter considerado, na informação referida, que mesmo o artigo 19.º do RJSPTP – situação de emergência – não dá cobertura genérica a qualquer ajuste direito e que se trata de uma medida excecional face a situações que não devem ser imputáveis às entidades adjudicantes (caso contrário, justificaria a sua utilização recorrente para justificar a não submissão à concorrência), haverá, contudo, numa ótica de proporcionalidade, de considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de emergência e de salvaguarda do direito à mobilidade.
26. Ou seja, independentemente de poder ser imputado ao Município o atraso no lançamento de concurso público em tempo (neste caso concreto, coincidente com a prorrogação em análise), facto é que estava em causa a continuidade prestação de um serviço público à população.
27. E quanto a situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços haverá que valorar o direito à mobilidade dos cidadãos, independentemente da interruptibilidade do serviço público e o despoletar dos competentes procedimentos administrativos poder ter sido antecipada pelo Município.

28. Nesse sentido, admitir-se-á a possibilidade da presente prorrogação, nos termos previstos no artigo 19.º do RJSPTP, sendo que tal consideração parte do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência da preparação de um procedimento concursal (cujas peças se encontram em análise na AMT), e numa curta duração, para este ano.
29. Contudo, a mesma questão se irá colocar no fim da presente prorrogação, uma vez que, mesmo que o concurso seja lançado, poderá não estar adjudicado naquela data, tendo de, previsivelmente, se equacionar um novo procedimento para assegurar a manutenção do serviço.
30. Assim, pelos motivos referidos, não será de obstar à promoção do presente procedimento pelo Município enquanto autoridade de transportes<sup>8</sup> para este serviço de transportes urbanos, nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.
31. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência<sup>9</sup> para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
32. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;

---

<sup>8</sup> O Município apenas delegou competências no transporte intermunicipal na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central ([http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviarior/RJSPTP/Documents/Contratos%20Interadministrativos%2008082019/lote%203/CI\\_CIMAC\\_%C3%89vora.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviarior/RJSPTP/Documents/Contratos%20Interadministrativos%2008082019/lote%203/CI_CIMAC_%C3%89vora.pdf)), cujo procedimento concursal já foi objeto de parecer positivo por parte da AMT (<https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%BAncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-142020-transporte-de-passageiros-regular-por-modo-rodovi%C3%A1rio-na-comunidade-intermunicipal-do-alentejo-central/>)

<sup>9</sup> Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

- «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;
  - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.
33. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>10</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
34. 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.
35. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e*

---

<sup>10</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"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.*



*sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*

- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiro aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".*

36. *De referir que de acordo com a Comissão “a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”<sup>11, 12</sup>*
37. *Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal 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>13</sup>*

---

<sup>11</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>12</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>13</sup> Estatui também o amplamente citado Regulamento que “as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas” no respetivo anexo, sendo que “a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.

38. 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 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”*.
39. Na mesma esteira, 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>14</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”*.
40. 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”*.
41. 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*

---

<sup>14</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”*.



*beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração 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>15</sup>.*

42. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*
43. Neste âmbito e face à documentação apresentada, foram colocadas diversas questões ao Município.
44. Foi solicitado esclarecimento sobre a possibilidade do número mínimo de passageiros previsto (cerca de 658 mil em 9 meses) não se verificar, pois da leitura dos documentos de fundamentação, seria o concessionário a suportar a totalidade do risco, tendo sido respondido que *“trata-se de um contrato de concessão com cálculo do risco partilhado, situação que se mantém desde o início da concessão onde esse princípio constituía, e continua a constituir, um dos pilares do contrato. Não estamos perante um contrato de prestação de serviços, pelo que consideramos imprescindível manter o princípio de partilha de risco, sendo que o concessionário ao aceitar o conteúdo da prorrogação assume o risco para um número mínimo de passageiros inferior aos 658 mil estimados.”*
45. Foi igualmente notado que, na fundamentação, é referido que foi tida em conta uma redução de 20% sobre a projeção de passageiros estimados para o atual período”, tendo-se questionado qual a redução que se verificou desde Maio (fim do estado de

---

<sup>15</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

emergência) e qual o critério para quantificar a redução em 20%, tendo o Município respondido que *“a redução verificada nos meses de maio e junho, início da retoma da procura, foi superior aos 20% estimados para o período previsto de prorrogação de 9 meses.”*

[confidencial]

[confidencial]

46. O Município acrescentou ainda que:

- *“Atendendo à evolução dos últimos meses, até ao atual período de desconfinamento, consideramos que o futuro da procura é revestido de um elevado grau de imprevisibilidade, muito devida à quebra de confiança registada no sector e na própria evolução da atividade económica;*
- *Com efeito, o regresso à normalidade laboral é uma realidade parcial, já que parte significativa dos principais empregadores de Évora (Tyco, Embraer,.) se mantém em layoff, situação que, por si só, influencia a procura de transportes. De igual modo o funcionamento não presencial da Universidade, bem como uma menor procura ao Hospital, seja para consulta, seja fundamentalmente para visita, constituem fatores que influenciam a redução objetiva da procura;*
- *Por outro lado, o previsível aumento das deslocações nesta fase de desconfinamento, não garante o retorno direto à normalidade da procura de transportes públicos, em particular num contexto em que a dependência de transportes públicos é substancialmente menor que em outras zonas do país. Assim, não podemos extrapolar a procura com base nos meses de maio e junho, nem podemos criar uma expectativa em que o risco seja absorvido na sua totalidade para o concedente. É neste quadro que estimamos uma redução, que julgamos moderada, para manter o princípio da partilha de risco.”*

47. Foi igualmente notado que a compensação económica foi, durante a vigência do atual contrato, de [confidencial] euros por ano, o que, proporcionalmente, resultaria em cerca de [confidencial] euros para um período de 9 meses, pelo que se questionou de onde resultaria a diferença para os cerca de [confidencial] euros propostos, tendo o Município respondido que:

- *“Nos termos do n.º 1 do artigo 19º do Contrato de concessão de gestão do serviço público de transporte de passageiros no município de Évora, o valor da*

*compensação económica total para os 10 anos de concessão era no montante de [confidencial] €, traduzindo-se num valor médio anual de [confidencial] €;*

- A 1 de junho de 2014 foi assinada a “Modificação objetiva do contrato de concessão de gestão do serviço público de transporte de passageiros no município de Évora” que se manteve em vigor até ao dia 30 de junho 2020. Sendo o valor médio anual da compensação económica [confidencial] € (valor verificável nos anexos que foram enviados por email no dia 22 de junho);*
- Tendo sido pagos os valores de compensação económica previstos conforme contrato até junho de 2014, foi efetuada adenda à “Modificação objetiva do contrato de concessão de gestão do serviço público de transporte de passageiros no município de Évora” acima referida, prescindindo o Operador do direito de acertos para o restante período de contrato;*
- O valor médio anual da compensação económica para o restante período de contrato, foi de [confidencial] €.”*

48. Tal como notado pela AMT, foi referido que foi tida em linha de conta a atual situação pandémica, bem como os apoios prestados pelo Estado (Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril<sup>16</sup>), mas não ficou claro ou resultou expresso (na fundamentação e contratualmente) se é evitada a sobrecompensação, ou seja, se esta alteração contratual, e em que medida, pretende diminuir o impacto no operador (ou partilhar risco, e em que medida com o Município) e se tal objetivo é limitado àquilo que o Estado cofinanciar através daquele diploma. Em resposta referiu o Município que:

- “O contrato de concessão com início em julho 2010 foi celebrado em circunstâncias diversas das atuais, tendo o valor contratual sido definido, com base em pressupostos de determinado nível de receita tarifária que, nesta data, não se verifica.*
- Durante os meses de abril, maio e junho a Câmara Municipal de Évora manteve os pagamentos previstos das faturas, referentes à compensação económica, independentemente do nível de serviço realizado pelo operador.*
- A Câmara Municipal de Évora elaborou um contrato que permitiu ao operador ter acesso ao apoio previsto no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.*

---

<sup>16</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

*Utilizando as verbas previstas para 2020 no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART).*

- *Este contrato caducou a 30 de junho de 2020 e a Modificação Objetiva ao Contrato de Concessão para continuidade do serviço inicia a 1 de julho de 2020. Entendemos assim não haver sobreposição do apoio do Estado com a prorrogação do contrato.*
- *A avaliação acerca de uma eventual sobrecompensação ficará sujeita a verificação por parte dessa Autoridade, no âmbito do regime de aplicação do Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril.”*

49. Foi ainda notado junto do Município que caso a atual alteração se limitasse a prorrogar as anteriores condições, sem mais, a fundamentação do preço contratual seria mais óbvia e ter-se-ia em conta que o modelo financeiro já tinha sido anteriormente validado pelo Tribunal de Contas<sup>17</sup>. Contudo, face a existência de outras modificações, foi solicitado o esclarecimento das mesmas, de forma mais clara do que transparece do documento “prestação prévia de esclarecimentos”, tendo o Município respondido que *“a fundamentação do preço contratual que conduziu à sua alteração não decorreu de alterações do lado da oferta, onde os pressupostos se mantiveram com manutenção dos custos operacionais, cuja variação decorre apenas de atualização nominal, sendo de referir que o atual contrato nunca foi atualizado em termos de inflação. Já no que se refere à procura são conhecidos, mas de muito difícil estimativa os impactos nos rendimentos. São estes em síntese os fundamentos para alteração no preço contratual”*.
50. Por último, foi ainda referido pela AMT que o Município deverá cumprir com a elaboração dos relatórios previstos no n.º 1 do artigo 7.º do regulamento (CE) 1370/2007 e devem ser elaborados os relatórios previstos no Regulamento n.º 430/2019<sup>18</sup> devendo o operador colaborar para o efeito, tendo o Município referido que *“os referidos relatórios estão a ser elaborados, pelo que contamos enviar os mesmos dentro da data prevista (até 1 de outubro, tendo em conta a prorrogação do prazo de entrega)”*.
51. Assim, de sublinhar que se afigura que:
- Estão fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;

<sup>17</sup> Conforme comprovado pelo Município.

<sup>18</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf)

- É prevista a quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária;
  - É previsto o valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
  - São estabelecidos mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.
52. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e exposto supra, não existem indícios de que não estejamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não ser conferida vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — tem por base imposto um procedimento concursal e encontra-se o seguinte procedimento em desenvolvimento).
53. De referir igualmente que o contrato em vigor não foi sujeito a parecer prévio vinculativo da AMT, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, mas o contrato e respetivos aditamentos foram objeto de Visto Prévio por parte do Tribunal de Contas.
54. Nesse sentido, não resultam evidências de que as remunerações/compensações ultrapassem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
55. Ademais, afigura-se que não se verificaram alterações estruturais no cálculo do preço base da contratação de serviços, que decorre do anterior procedimento concursal, introduzindo-se alterações que pretendem refletir condicionantes exógenas àquele, adequando-o a esta nova realidade.
56. De sublinhar que não é possível estimar quais os impactos económicos da COVID-19 na economia em geral e no setor do transporte público em particular, nem o prazo em que os mesmos se farão sentir. A médio prazo, poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises. Para a economia portuguesa foram, até à presente data, publicadas as

projeções do Banco de Portugal (em 26-03-2020) e do Fundo Monetário Internacional (em 14-04-2020), conforme os quadros seguintes:

	2020	2021
Variação do PIB	-3,7% a -5,7%	0,7% a 1,4%
Taxa de desemprego	10,1% a 11,7%	9,5% a 10,7%

*Projeção do Banco de Portugal para a Economia Portuguesa (26-03-2020)*

	2020	2021
Variação do PIB	-8,0%	5,0%
Taxa de desemprego	13,9%	8,7%

*Projeção do Fundo Monetário Internacional para a Economia Portuguesa (14-04-2020)*

57. Da análise das referidas projeções, conclui-se que no ano de 2020 existirá quebra da atividade económica (não sendo possível estimar com certeza a sua magnitude) e no ano de 2021 poderemos ter recuperação da atividade económica.
58. De qualquer modo, considera-se relevante que, mesmo num contexto de curto prazo, o Município tenha já introduzido mecanismos de calibração do modelo económico-financeiro. Contudo, os dados reais de 2020 devem ser tidos em conta em eventual nova prorrogação, caso o futuro procedimento concursal não seja, entretanto, adjudicado.
59. Noutro passo, não resultam também evidências de que a fundamentação apresentada viole as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas<sup>19</sup>. Nos termos daquele Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT<sup>20</sup>), um procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem 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*

<sup>19</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

<sup>20</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

*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”.*

60. Acresce ainda que se constata pelo estudo de fundamentação económico-financeira do futuro procedimento concursal, que da execução contratual do atual contrato resultaram dados extensos e precisos, o que permite concluir pela razoabilidade e certeza dos mesmos (quanto ao atual contrato, já que a fundamentação do procedimento concursal terá ainda de ser escrutinada) e sem prejuízo de novos dados resultantes da execução real em 2020. Na verdade, no caso concreto, a atual prorrogação é efetuada de acordo com os termos já antes escrutinados e submetidos à concorrência.
61. Analisando a fundamentação do procedimento concursal - quanto a uma rede que não oferece transformações substanciais ou estruturais quanto à existente – que, com base em obrigações e determinações específicas de serviço público, são contabilizados os gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço, decorrendo da diferença entre ambos o valor da compensação a pagar pela autoridade de transportes.
62. Estão, por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam a prestação do serviço nos termos e exigências estipuladas.
63. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor da compensação fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
64. Assim, não será de obstar ao prosseguimento do contrato, pois se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município (ou em causa a sua anulabilidade) que garantisse a prestação de serviço



público de transporte de passageiros a partir do fim do anterior contrato. Deverá sublinhar-se que estamos perante um serviço público essencial<sup>21</sup> .

65. 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 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 determinações efetuadas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
66. 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 à manutenção na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.
67. 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, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
68. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida a manutenção do serviço público essencial. Ou seja, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público de assegurar a satisfação permanente nas necessidades da população.
69. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações 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.

---

<sup>21</sup> A Lei nº 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho , que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

70. 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 ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
71. 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.
72. 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, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.
73. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção 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 e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

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

74. Ainda que estejamos na pendência do lançamento de um concurso público, mas tendo em conta que até à adjudicação se terá de manter o serviço às populações, para que se possa confirmar a total aderência legal do modelo contratual, deverá determinar-se, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, quanto ao atual contrato, deve ser elaborado um relatório de execução contratual que contenha, de forma circunstanciada:
  - Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade, incluindo o efetivo número de passageiros transportados, e cumprem os princípios estabelecidos para o efeito previstos

no RJSPTP e no Regulamento e com base em dados do respetivo sistema de contabilidade analítica<sup>22</sup> que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da exploração e por área de negócio, e por linha<sup>23</sup>, para os devidos efeitos de sindicabilidade dos dados relevantes da exploração<sup>24</sup>.

- Demonstração dos níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) e identificação de todos os incumprimentos verificados, bem como se foram aplicadas sanções face a incumprimentos e ainda a identificação dos procedimentos tidos para auditar/verificar os dois pontos anteriores. Considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar e fundamentar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>25</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>26</sup>. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento

---

<sup>22</sup> "(...) 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".

<sup>23</sup> Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)".

<sup>24</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>25</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

<sup>26</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>27</sup> mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações nos termos do RJSPTP e no Regulamento;

- Identificação concreta do incumprimento de obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Informação circunstanciada sobre o cumprimento das obrigações do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Demonstração, nos termos do plasmado na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto e da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, à Inspeção Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas e se deu cumprimento às regras relativas à autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, bem como da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

75. No atual contrato e em futuras (eventuais) prorrogações:

- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>28</sup>, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;<sup>29</sup>
- O operador deve facultar à autoridades parte/totalidade dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e que permitam a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros,

---

<sup>27</sup> Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam "é necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações."

<sup>28</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>29</sup> Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015<sup>30 31</sup>, sob pena de aplicação de multas contratuais;

- No que se refere à transmissão de informação relevante (Anexo do Regulamento), considera-se recomendável que o futuro operador transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada<sup>32</sup>, por gasto, rendimento e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra.<sup>33</sup> Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração, para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>34</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa, pelo que a remissão para as normas referidas induz maior objetividade na execução de tal obrigação.

76. Pretende-se, assim, propiciar uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de

<sup>30</sup> Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

<sup>31</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>32</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...)”. Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

<sup>33</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>34</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.

exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

77. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
78. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também 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>35</sup>, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.
79. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função dos circunstancialismos concretos e da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público.
80. Mais se deverá determinar que, antes do fim do prazo da atual prorrogação, deverá ser apresentada informação sobre o cumprimento das determinações efetuadas e demonstrar que as medidas a tomar têm a virtualidade de sanar as insuficiências verificadas e são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa, sob pena de anulabilidade dos atos administrativos que os enformaram.
81. Podendo estar em causa nova extensão da vigência do atual contrato, considera-se que, face aos dados apurados na execução contratual, o Município deve efetuar novo exercício de fundamentação das compensações/remunerações, tendo em conta as presentes determinações e recomendações.

---

<sup>35</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.



82. Naturalmente, estas considerações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal pelo que se considera não ser de impor obrigações adicionais ou excessivas de fundamentação e reporte deste procedimento, sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos e porque, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.
83. Considera-se não ser de determinar alterações estruturais no contrato ou na sua fundamentação, pois caso assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de garantir a continuidade da prestação de serviço público de transporte de passageiros, reservando-se a AMT de efetuar determinações quanto a eventuais alterações estruturais nas peças do procedimento concursal.

## V – DAS CONCLUSÕES

84. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, nos seguintes termos:
- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se estar assegurada a *compliance* com o RJPTP e com Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, enquanto procedimento de contratualização realizado na pendência do lançamento de um novo procedimento concursal, procedimento aquele também ele anteriormente submetido à concorrência;
  - No entanto, o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, a verificar no âmbito de acompanhamento da execução contratual, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, tendo também em conta a análise dos indicadores a remeter no âmbito do Regulamento n.º 430/2019 de 16 de maio, do controlo anual de compensações<sup>36</sup> e no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril;

---

<sup>36</sup> [Relatório sobre compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros relativo a 2018 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes\\_financeiras.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf)



- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e os cidadãos; e a dos contribuintes, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes público, assegurando a manutenção de um serviço público essencial.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

Por outro lado, tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 05 de agosto de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho