

## DIREÇÃO DE SUPERVISÃO

### PARECER N.º 90/AMT/2021

[versão não confidencial]

#### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Porto do Mós (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 17324, de 16-08-2021, no âmbito do “*Procedimento adjudicatório para a aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros – “Transporte Urbano de Porto de Mós – VAMÓS”* para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, acompanhado de fundamentação jurídica, económica e financeira e das peças do procedimento.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. De recordar que anteriormente, e assumindo como escopo o mesmo serviço, foi emitido o Parecer n.º 28/AMT/2019, de 09 de agosto, em sentido favorável.
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, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (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);
8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa,

---

<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.

nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

## II - DO ENQUADRAMENTO

9. Refere o Município, no documento de fundamentação, que *“a criação do serviço de Transporte Urbano de Porto de Mós – VAMÓS”, “tem como principal objetivo melhorar a mobilidade das pessoas e aumentar a oferta pública de transporte permitindo o acesso mais facilitado a um conjunto de serviços públicos e zonas comerciais em horário compatível com o funcionamento destes serviços e estima-se que possa abranger 11 mil habitantes das localidades onde se irá efetivar o serviço (Circuitos em Caderno de Encargos).”*.
10. Acrescenta que *“cientes da escassez da oferta pública de transportes e numa perspetiva de melhor servir a população e de lhe proporcionar as melhores condições de vida, o Município de Porto de Mós entendeu desenvolver, no âmbito das competências que lhe estão conferidas por lei, um novo serviço de transporte público de passageiros; Nessa perspetiva, pretende-se com este serviço aumentar a mobilidade dos cidadãos, permitindo-lhes o acesso ao serviço público de transportes mais eficaz, que por sua vez, permita aos seus utilizadores um acesso mais facilitado em tempo útil, a determinados pontos estratégicos no município, nomeadamente, serviços públicos tais como, a Câmara Municipal, o Tribunal, o Centro de Saúde, a Segurança Social, o Serviço de Finanças, e mesmo a zonas de lazer e espaços comerciais”*.
11. Pretende-se que prestação do serviço seja efetuada *“nos dias úteis das 9h às 17h00m e aos sábados das 9h00m às 14h00.”*
12. A esta luz, aporta o Município que *“Nos termos do procedimento a encetar, são proveitos para o operador, pela prestação do serviço, o valor contratual definido em caderno de encargos de [confidencial] em vigor e os proveitos resultantes da venda da bilhética/passes aos utilizadores do serviço, dado que, os custos associados à impressão da bilhética e emissão de passes são da sua responsabilidade.”*
13. Nesta esteira, e no que se refere ao preço contratual, é referido que será o que resulta do *“definido em caderno de encargos, [confidencial] em vigor salvaguardando este município que, se o próprio fosse efetivar este serviço recorrendo a meios próprios, teria um acréscimo de despesa, uma vez que teria de adquirir um veículo para o efeito, bem*

como, um trabalhador com uma categoria adequada, seguros, manutenção, entre outros encargos.”.

14. Nesta senda, refere o Município que “*não tem meios próprios para a efetivação deste serviço, pois teria de adquirir um autocarro com as características pretendidas, bem como, contratar motorista para o efeito, dado que, os autocarros que atualmente o município dispõe, estão já afetos a outros serviços anteriormente assumidos no âmbito das suas atribuições e competências, nomeadamente, nas áreas da Ação Social, Cultura, Educação e Desporto, considera-se que o preço do contrato é inferior ao custo que o Município teria que suportar se efetivasse o serviço com meios próprios;*”
15. Porquanto, “*se considerarmos que se estima efetuar 156km/dia de semana e 96km/dia ao sábado, totalizando 105.540km no período de 26 meses, tempo de vigência do contrato, (novembro de 2021 a dezembro de 2023), em que se estimou um custo por km de [confidencial] €. (sem IVA), temos que:*
  - *Valor Base Contratual / Número Estimado de Km = [confidencial] / 105.540km = 0,411€/km.*”.
16. Em sentido inverso, a admitir que o Município efetivasse o serviço com recursos próprios, a estimativa de custos que o Município teria com este serviço seria de [confidencial]
17. Considera assim que com “*o valor a contratualizar e o custo estimado, o município de Porto de Mós com o presente procedimento garante uma poupança financeira, que por sua vez, se traduz numa eficaz e eficiente gestão de dinheiros públicos, sem que com isso perca qualidade no serviço e ainda conseguindo aumentar os serviços públicos que o município pretende disponibilizar aos seus munícipes e todos aqueles que visitam Porto de Mós.*”.
18. Indica ainda o Município que “*não obstante o facto da não arrecadação da receita por parte do Município, referente à bilhética/passes, conforme atrás descrito, tal não obsta a que não se possa, aliás deva proceder à monotorização da prestação do serviço no decorrer da execução do contrato. No entanto, reafirma-se que ainda assim, a contratualização deste serviço nos termos aqui explanados acarreta menos custos para o município, pelas razões expostas anteriormente, nomeadamente a não aquisição de um autocarro e restantes custos associados.*”.
19. Acresce ainda que:

- Relativamente ao *“tarifário a aplicar pela utilização do serviço, a sua fixação será estabelecida conjuntamente com o Município e o operador do serviço após a adjudicação, conforme estabelecido no artigo 40.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)”*;
- A receita proveniente da exploração do serviço reverterá na totalidade para o operador de serviço público;
- O serviço terá a duração de 2 (dois) anos e 2(dois) meses a contar da data da assinatura do contrato.

20. No que se refere a veículos:

- Pretende-se um Mini-Bus com capacidade de, pelo menos, 22 lugares, adaptado ao transporte de pessoas com mobilidade reduzida;
- Que cumpra, no mínimo, os requisitos da emissão da Norma Europeia designada EURO 4, e equipada com rampa para o transporte de deficientes;
- Com seguro legalmente exigido, abrangendo prejuízos causados a terceiros e a passageiros, comprovativo de inspeção periódica, e, sempre que solicitado, deve entregar ao Município, o registo do tacógrafo;
- Com manutenção do veículo em perfeitas condições de utilização, segurança, higiene e limpeza;
- Um motorista com habilitação (CAM e TCC comprovado) o qual deverá ter uma postura profissional e adequada, respeitando os utentes dos serviços de transporte em apreço.

21. Mais se refere que se estima que, por dia sejam percorridos 876Km/semana, nos seguintes termos:

- Circuito n.º 1 - a realizar 5 vezes por dia, com 24Km/cada, durante a semana, perfazendo um total de 120km/dia e 600Km/semana;
- Circuito n.º 1 - a realizar 4 vezes ao sábado, com 24km/cada perfazendo um total de 96km/semana;
- Circuito n.º 2 – a realizar 2 vezes, com 18Km/cada, durante a semana, perfazendo um total de 36Km/dia e 180km/semana;
- Deverá ser asseverada a substituição do veículo e do motorista sempre que assim for necessário, devendo fazê-lo, no máximo, em 30 minutos.

22. Em suma, o Município sublinha que *“com este novo serviço, o Vamós, foi criada uma nova valência no domínio do transporte público de passageiros, o “Transporte Público Urbano – VAMÓS” e aumenta-se a mobilidade da população local e de quem pretende visitar o município, com particular destaque à mobilidade para pessoas de mobilidade reduzida, cumprindo assim as atribuições e competências que o Município de Porto de Mós tem em matéria da rede de transportes, reconhecendo por isso a necessidade de manutenção do serviço.”*.
23. No que se refere ao procedimento a adotar, o Município refere que *“a) O procedimento a adotar será o de Consulta Prévia, conforme previsto no artigo 20.º n.º 1 alínea c) do Código dos Contratos Públicos (CCP).”*.
24. No que se refere ao Caderno de Encargos (CE), além de integrar as condições supramencionadas, especifica-se na Cláusula 10.<sup>a</sup> que decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais: (i) Executar a prestação de serviços que lhe for adjudicada, com observância das normas vigentes e que se relacionem com a prestação dos serviços em causa, e com absoluta subordinação aos princípios da ética profissional, isenção, independência, zelo e competência; (ii) Cumprir todas as condições fixadas para a prestação do serviço; (iii) Sujeitar-se à ação fiscalizadora do Município; (iv) Prestar as informações que forem solicitadas pelo Município; (v) Garantir que a execução dos serviços é levada a efeito de acordo com as disposições do RJSPTP; (vi) Cumprir com as obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, (vii) Dar cumprimento ao estabelecido no Decreto-Lei n.º 9/2015, de janeiro, do Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011, (viii) Garantir o cumprimento de todas as normas de segurança legalmente previstas, (ix) Garantir a divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e de adesão, relativas à utilização do serviço, numa estreita relação com os passageiros, (x) Zelar pela proteção dos direitos e interesses dos passageiros, disponibilizando Livro de Reclamações, nos termos do Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de setembro.
25. De notar ainda se que se consagra que *“A título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.”*.



26. A Cláusula 14.<sup>a</sup> do CE estabelece que “*Sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do Contrato previstos na Lei e no presente Caderno de Encargos, o Município de Porto de Mós pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador do serviço violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem*”.
27. Por seu turno, a Cláusula 15.<sup>a</sup> estabelece que “*No caso de incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o Município de Porto de Mós pode exigir ao prestador do serviço o pagamento de uma sanção pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos: a) Pelo incumprimento do serviço objeto do contrato, será exigido ao fornecedor o pagamento, a título de sanção pecuniária de uma multa diária, no montante de 1% do valor da prestação do serviço por cada dia de atraso contratual; b) Pelo incumprimento dos horários estabelecidos no Anexo I do presente Caderno de Encargos, será exigido ao prestador de serviços o pagamento, a título de sanção pecuniária, de um valor da prestação do serviço, consoante a duração do atraso:*
- b1) Até 10 minutos de atraso - 0,5% do Valor da Prestação do Serviço;*  
*b2) Até 20 minutos de atraso - 0,75% do Valor da Prestação do Serviço;*  
*b3) Até 30 minutos de atraso - 1% do Valor da Prestação do Serviço; c) Pela não realização de um dos horários previstos no Anexo I do Presente Caderno de Encargos, será exigido ao fornecedor o pagamento, a título de sanção pecuniária, 0,75% do valor da prestação por cada horário não realizado; d) Pela não realização dos serviços a executar que constam no Anexo I do Presente Caderno de Encargos, será exigido ao fornecedor o pagamento, a título de sanção pecuniária, 1% do valor da prestação do serviço por cada dia que não se realizar; e) O valor acumulado das sanções pecuniárias não poderá exceder 20% do preço contratual e quando este limite seja atingido e a Câmara Municipal de Porto de Mós decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o interesse público, aquele limite é elevado a 30% do preço contratual de acordo com definido no artigo 329º do CCP; f) Para efeitos de incumprimento do contrato, a gravidade e a graduação das sanções contratuais será aferida de acordo com os seguintes critérios: a duração da infração, o grau de culpa do prestador do serviço a existência de prática reiterada e as consequências objetivas do incumprimento, cuja graduação será considerada por ordem crescente dos seguintes factos:*
- 1º Atrasos na realização do serviço;*  
*2º Não realização de todos os horários previstos em caderno de encargos;*

*3º Não realização do serviço diário;*

*4º Atraso no início da prestação do Serviço. ”*

28. Do mesmo passo, é consagrado na alínea g) do n.º 1 da Cláusula 15.ª do CE que para efeitos de incumprimento do contrato, a gravidade e a graduação das sanções contratuais será aferida de acordo com os critérios da duração da infração, do grau de culpa do prestador, especificando-se o que se consideram infrações leves, graves e muito graves.
29. Outrossim, a Cláusula 28.ª do CE estabelece que a prestação de serviço compreende, sem prejuízo de outros, os seguintes pontos:
- Realização nos dias úteis das 9h00 às 17h00 e aos sábados das 9h00 às 14h00;
  - Os Horários definidos pelo adjudicatário sendo os circuitos efetuados rentabilizando o horário definido (9h00-17h00) e adequados às necessidades dos Municípios;
  - Os circuitos a executar estão definidos no Anexo I, sendo estes os serviços mínimos para o preço base proposto;
  - Veículo (Mini-Bus) com capacidade de pelo menos 22 lugares e adaptado ao transporte de pessoas com mobilidade reduzida e com *wifi*, devendo ainda cumprir, no mínimo, os requisitos da emissão da Norma Europeia designada EURO 4 e equipada com rampa para transporte de deficientes.
  - Um motorista com habilitação (CAM e TCC comprovado) e deverá ter uma postura profissional e adequada, respeitando os utentes dos serviços de transporte.
  - Substituição do veículo e do motorista sempre que assim for necessário, devendo fazê-lo, no máximo em 30 minutos;
  - Disponibilização de um Livro de Reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, conforme previsto na cláusula 10.ª do Caderno de Encargos;
  - Manter o veículo em perfeitas condições de utilização, segurança, higiene e limpeza;
  - Entregar mensalmente o número de km efetuados com o serviço, o número de circuitos efetuados, o número de passageiros transportados (se possível por



horário), títulos de transporte vendidos, lista de reclamações apresentadas, reclamações apresentadas, o número de bilhetes/passes vendidos e o número de utilizadores do serviço no mês a que diz respeito a fatura, bem como, proveitos resultantes da venda de bilhética/passes aos utilizadores do serviço público, custos associados à impressão de bilhética e emissão de passes.

### III – DA ANÁLISE

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

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

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

32. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando,

igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

33. No documento de fundamentação da operação, o Município começa por dar conta da celebração de contrato de delegação de competências<sup>6</sup> com a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIM)<sup>7</sup> pelo qual foram delegadas as competências quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
34. Ora, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo município enquanto autoridade de transportes, desde que seja esclarecido (por alteração ou adequado contrato interadministrativo ou por outro administrativo) que a delegação de competências do Município na CIM não é total, avocando o Município as respetivas competências de autoridade de transportes para este serviço em específico.<sup>8</sup>
35. De sublinhar que a adequada articulação (formal e substancial) entre o Município e a CIM se prefigura essencial para assegurar a integração e a articulação de todos os serviços de transporte existentes<sup>9</sup>, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região<sup>10</sup>.
36. Por outro lado, do preceituado no artigo 5.º do Regulamento e no artigo 16.º do RJSPTP resulta inequivocamente 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

---

<sup>6</sup> Artigo 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e artigo 120.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que Estabelece o regime jurídico das autarquias locais.

<sup>7</sup> Disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/contrato\\_porto%20mos.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/contrato_porto%20mos.pdf)

<sup>8</sup> 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. 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>9</sup> Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

<sup>10</sup> De forma a: (i) Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte; (ii) Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços, (iii) Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis; (iv) Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público; (v) Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos; (vi) Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência<sup>11</sup> para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

37. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- «*Contrato de serviço público*» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «*Compensação por obrigação de serviço público*» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
- «*Obrigação de serviço público*» se consubstancia na 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.

38. Do mesmo passo, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que "*as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>12</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis*".

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

---

<sup>11</sup> Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

<sup>12</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.

*público respetivo*”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

40. 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>13,14</sup>
41. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público<sup>15</sup> pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período*

---

<sup>13</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>14</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) E 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>15</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

*determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".*

42. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
  - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
  - A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
  - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost";
  - O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
  - Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
43. No caso em apreço, o operador é remunerado pelo valor correspondente aos quilómetros realizados mensalmente, bem como pela receita tarifária, pelo que se trata de um contrato misto.
44. A remuneração estimada para o contrato ascende a [confidencial] que, de acordo com anteriores procedimentos, será o montante necessário para assegurar a execução contratual, designadamente cobrindo os custos associados.
45. Por outro lado, o Município estima que as receitas ascendam a cerca de €300 euros mensais, o que á partida comprova que a exploração meramente comercial é inviável e apenas possível através da imposição de obrigações de serviço público e o pagamento da adequada compensação.
46. Por outro lado, face aos dados apresentados, estaremos perante remunerações (diretas e indiretas) que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na

prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

47. De qualquer modo, os dados de receitas apurados referem-se a 2020, um ano afetado pela Pandemia de Covid-19, e que, devido a restrições, limitou a mobilidade da população. Nesse sentido, deverá ser monitorizada a execução contratual no sentido de verificar se face aos custos efetivos do serviço, somando as receitas tarifária, se poderá estar em causa a atribuição de lucro que não seja razoável, para dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas (Acórdão n.º 19/2019) e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ainda que face à dimensão da exploração se considera que tal possa ser pouco provável).
48. Por «*lucro razoável*» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública. De referir que a AMT tem assumido como referência o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem<sup>16</sup>, que é de 10%. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável<sup>17</sup> associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros. Tal não significa no entanto que aquela percentagem deva, obrigatoriamente, ser alcançada

---

<sup>16</sup> Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>.

<sup>17</sup> Para efeitos do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.



49. Recorde-se que, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas<sup>18</sup> (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT<sup>19</sup>), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
  - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
  - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
50. De referir também que o Município logrou obter a informação tendente a formar um preço contratual, tendo ainda efetuado um exercício que se poderá classificar de “comparador público”, concluindo que a prestação direta do serviço pelo Município teria custos superiores aos da prestação de serviços por um operador privado. Naturalmente, o exercício de comparação permite estimar gastos e rendimento inerentes à prestação do serviço de transportes em causa.
51. Por outro lado, afigura-se não existir a atribuição de vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — não é atribuído diretamente ou imposto, mas na sequência de procedimento pré-contratual.

---

<sup>18</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>19</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)

52. Aliás, a escolha de procedimento de carácter concorrencial pode potenciar os efeitos benéficos da concorrência e permite a competição entre potenciais prestadores de serviços, prosseguindo uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar.
53. Mais se refere que os dados apresentados apontam para que existam claros benefícios para 11 (onze) mil habitantes que não viam as suas necessidades satisfeitas apenas com o recurso aos serviços que vigoravam anteriormente à criação do “Vamós”, o que assumirá invariavelmente impacto em termos ambientais, sociais, económicos e territoriais.
54. Independentemente, em face de os custos apurados para a gestão direta serem superiores à prestação do serviço por operador privado, o teste da concorrência e uma efetiva monitorização contratual é essencial para confirmar a adequabilidade das remunerações face à prestação de serviços em causa.
55. 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 continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
56. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações/remunerações, implicaria, por definição, que o valor da compensação/remuneração 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.
57. De referir que as considerações supra sobre a compliance do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato de baixo valor e duração e na pendência da conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região. Num cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderiam configurar-se outro tipo de ponderações, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato em causa.
58. Por esse motivo, 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.
59. Por outro lado, considera-se que na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de

indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>20</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

60. Nesta esteira, recomenda-se que, mesmo face ao reduzido volume de produção, que além da obrigação do operador entregar mensalmente ao Município um reporte da execução do contrato (cujos dados poderão ser de base ao cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento), do mesmo deve constar a informação sobre quilómetros produzidos, passageiros transportados, mas também gastos e rendimentos associados, bem como do valor contratual, pois a informação financeira da exploração é essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>21</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
61. Também se considera relevante a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>22</sup> produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, incluindo a complexidade e volume de produção do serviço de transportes em concreto<sup>23</sup>.

---

<sup>20</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>21</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 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>22</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)

<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 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. (...)".

62. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>24</sup>, neste último caso desde 2015, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.<sup>25 26 27</sup>).
63. Nesse sentido, considera-se relevante que a presente relação contratual consagre a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo eventual incumprimento deve ser sancionado.
64. Sublinha-se que a imposição de obrigações, designadamente de informação<sup>28</sup>, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado no mercado atual que se traduz na assimetria de informação entre operadores<sup>29</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada<sup>30</sup>.
65. Desta forma, propicia-se 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 meramente exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados.

---

<sup>24</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>25</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta\\_publica\\_projeto\\_linhasorientacao\\_artigo\\_6\\_dl14-c\\_2020\\_7abr.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf)

<sup>26</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>27</sup> Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm\\_servulo\\_guiao-imt\\_versao\\_final-1.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf)

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

<sup>29</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](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>30</sup> Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros - : <https://gtat.pt/guiao-para-a-fase-de-execucao-dos-contratos-de-servicopublico-de-transporte-de-passageiros/>

66. Outrossim, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>31</sup>, sendo que tal se revela da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>32</sup>. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>33</sup>.
67. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se ser de reforçar que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cabal cumprimento do consignado no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
68. Para o efeito, é essencial<sup>34</sup> igualmente, que o operador proceda à elaboração do 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.
69. 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

---

<sup>31</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>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> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>



forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.

70. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa.
71. Em aditamento ao já exposto e tendo em conta os elementos disponibilizados e já analisados no presente parecer, afigura-se que a operação apresenta diversas vantagens e, à partida, dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente prosseguida pela AMT (investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/consumidores e/ou cidadãos; contribuintes), tendo também em conta a explanação anterior, que não se repetirá por imperativos de economia do presente parecer.
72. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que são potenciadas as condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros, criando as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
73. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes e, conseqüentemente, com as autoridades de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, dirigido ao cumprimento das regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
74. No que tange a utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido em articulação com entidades com maior proximidade, com regras claras e submetidas à concorrência, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando a oferta à procura de forma mais profícua, dinâmica e eficaz. Naturalmente que a existência ou crescimento dos benefícios decorrerá do acompanhamento da execução contratual.



75. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, cada qual no âmbito das respetivas competências, poderá permitir, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
76. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva das obrigações contratuais, bem como sustentada em obrigações de reporte de informação, e de mecanismos de fiscalização e sancionamento, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

#### IV – DAS DETERMINAÇÕES

77. 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 conseqüências no mercado e com observância das racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
78. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelo circunstancialismo locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo por isso 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.
79. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados<sup>35</sup>, o que permite concluir, com algum grau de razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade.

---

<sup>35</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

80. Face ao exposto, **determina-se**:

- Introdução de critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento/cumprimento de todas as obrigações contratuais, em especial no que se refere a horários/frequências e critério de qualidade;
- Que seja asseverado o escrupuloso cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Previsão contratual da transmissão de operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>36 37</sup>.

81. Deverá ainda assegurar-se que:

- O operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados. Neste aspeto, deverá ser apresentado um relatório de execução contratual onde se garanta a inexistência de sobrecompensação do operador em causa
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho

82. Naturalmente que a ponderação e introdução das referidas ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do concedente na defesa do interesse público.

---

<sup>36</sup> 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)

<sup>37</sup> 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 - 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)

83. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações deverão ser introduzidas no caderno de encargos, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentando as opções tomadas.
84. Tal permitirá à AMT confirmar se está garantida não só a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e se o contrato resultante é claro e transparente nas obrigações contratuais e na aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.
85. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite, de forma razoável, considerar fundamentado o preço contratual e as remunerações/compensações pagas ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa. Nesse sentido, considerou-se que não seria de impor obrigações adicionais de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos mais complexos (tais como, análise custo-benefício, comparador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico.

## **V – DAS CONCLUSÕES**

86. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município estão, na generalidade, em compliance com o enquadramento legal em vigor.
87. No caso concreto, foi aduzida informação adicional e relevante que permite, de forma razoável, considerar fundamentado o preço contratual e as remunerações/compensações pagas ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa.

88. Nos termos do procedimento a encetar, o valor contratual definido em caderno de encargos é de [confidencial], por um período de 26 meses (novembro de 2021 a dezembro de 2023).
89. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, condicionado ao cumprimento das Determinações referidas, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT.

Lisboa, 01 de outubro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino