

## PARECER N.º 10/AMT/2022

### I – INTRODUÇÃO

1. Por via de email datado de 30-10-2020, a Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM) solicitou a emissão de parecer prévio vinculativo quanto à minuta de *“Acordo Tripartido de Estabelecimento de Obrigações de Serviço Público e Pagamento de Compensação na Comunidade Intermunicipal do Douro”*, a celebrar entre a CIM, os diversos Municípios associados e os operadores em causa.
2. A 26-07-2021, a CIM submeteu à apreciação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças do procedimento de *“Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte de Passageiros da CIMDOURO”*, tendo sido emitido o Parecer n.º 114/AMT/2021, de 12-12-2021, no sentido favorável, por se considerar estar em linha com na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento)<sup>1</sup>.
3. Por via de email datado de 22-12-2021, a CIM solicitou parecer sobre as minutas dos contratos *“Acordo Tripartido de Estabelecimento de Obrigação de Serviço Público e de Compensação por Serviço Público”*, para novo período contratual, no ano de 2021.
4. A emissão de parecer prévio vinculativo 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.
5. 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

---

<sup>1</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016.

como na avaliação das políticas referentes ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.

6. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</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>3</sup>;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>4</sup>;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>5</sup>.

7. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPTP, que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento.

8. A análise subjacente àquele parecer pretende 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 pontos, 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).

9. 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

---

<sup>2</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>3</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>4</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

## II – ENQUADRAMENTO

### Interações prévias

10. Com a remessa da versão inicial dos acordos tripartidos, a 30-10-2020, a AMT recordou à CIM que, no que se refere ao pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, devem ser cumpridos os requisitos previstos no Regulamento (designadamente o anexo) bem como o artigo 24.º do RJSPTP, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial<sup>6</sup>.
11. Ou seja, na fundamentação do preço contratual, decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos (CCP), do RJSPTP, do Regulamento, dos guiões e Orientações emitidas<sup>7</sup> e do Acórdão do Tribunal de Contas<sup>8</sup> que o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que sejam cumpridas, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
  - *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço;*
  - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”*

---

<sup>6</sup> Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf).

<sup>7</sup> [Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf) - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf).

<sup>8</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>.

- *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”.*
12. Nesse sentido, esta Autoridade atribui grande relevância, no âmbito da sua avaliação, à indicação do valor de compensação em causa e ao racional do seu apuramento, bem como à indicação dos gastos e rendimentos associados a esse exercício.
  13. Além da necessidade de celebração de contratos com operadores de transportes, deve ser avaliada a adequação dos dados apresentados por aqueles, os quais servem de base ao pagamento de compensações ou remuneração do serviço a prestar, sendo naturalmente, de contabilizar as receitas/rendimentos obtidos pelo mesmo, uma vez que as mesmas reduzem os custos a suportar.
  14. Por outro lado, deve ser acautelado o cruzamento de informação com outras entidades públicas, no sentido de aferir se o operador recebe, pelo mesmo serviço, compensações por parte de outras entidades (PART, PROTransP, e outras compensações ou subvenções), de forma a evitar a sobrecompensação.
  15. Essa avaliação deve ser efetuada inicialmente, bem como no decurso da execução contratual, promovendo uma gestão dinâmica bem como uma maior adequação à realidade, e maximizando os recursos públicos a afetar, permitindo sucessivos ajustes, sempre que necessário, ao esforço financeiro público, aliás, como decorre de inúmeros regulamentos emitidos por entidades intermunicipais no âmbito do programa PART e nos diversos procedimentos pré-contratuais aprovados pelas mesmas e submetidos a parecer desta Autoridade.
  16. Em suma, na fundamentação deve resultar comprovada a necessidade de compensação pela prática de obrigações de serviço público e, neste caso, e em especial, quais as circunstâncias (fatores, variáveis, pressupostos) que justificam a alteração das condições de exploração. No que se refere a gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual, toda a informação deve ser validada e confirmada a sua razoabilidade, sobretudo aquela que seja transmitida pelos operadores.
  17. No que se refere aos contratos, foi recordado pela AMT que, e em ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, deverá assegurar-se entre outras matérias:

- Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com a CIM no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, tal como previsto no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio<sup>9</sup>, sob pena de aplicação de sanção contratual;
  - Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados ao mesmo, bem como carreiras efetuadas, horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente, os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às autoridades de transportes de 27 de setembro de 2018<sup>10</sup>;
  - Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
  - Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento, bem como prever a possibilidade de serem introduzidos ajustes e acertos ao valor da compensação em função de dados reais de execução contratual ou após validação dos mesmos;
  - Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de qualquer obrigação contratual estão associadas sanções contratuais, com valores mínimos e máximos, dissuasoras do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.
18. Foram ainda recordadas anteriores orientações às autoridades de transportes sobre o enquadramento legal aplicável, por relevantes para auxiliar na compreensão das

---

<sup>9</sup> Alterado pelo Regulamento n.º 237/2021, de 23 de março.

<sup>10</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/cs/site\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/cs/site_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf).

matérias relativas à contratualização de obrigações de serviço público e pagamento de compensações<sup>11</sup>.

19. Em 03-11-2020 foi referido pela AMT que:

- No apuramento das compensações pela disponibilização de serviços essenciais são apurados os custos e deduzidas as receitas, sendo pago o respetivo défice operacional, sendo que o pagamento das compensações correspondentes está sujeito à transmissão e validação de informação sobre as variáveis de base;
- Tal racional corresponde, na generalidade, ao previsto no artigo 24.º do RJSPTP, bem como no artigo 4.º do Regulamento e nas informações desta Autoridade<sup>12</sup>;
- Numa contratualização de carácter transitório e excecional (considerando o atual contexto), é sempre recomendável que a evolução dos pressupostos de exploração (receita/procura) seja tida em conta, conjuntamente com a evolução da atual situação epidemiológica, ou seja, é importante avaliar, de forma periódica, se a evolução da procura e da receita permite, em determinado momento, uma exploração comercial e sem necessidade de compensações;
- Neste contexto epidemiológico, as regras relativas a compensações/auxílios de Estado no setor dos transportes não foram alteradas. O que foi transitória e excecionalmente autorizado foi o desenvolvimento de procedimentos mais céleres e simplificados, de forma a garantir a liquidez de prestadores de serviços num contexto sem precedentes, sem prejuízo dos adequados procedimentos de verificação, *a posteriori*;
- Um operador de transportes não pode ser obrigado a executar um determinado serviço, a menos que seja imposta uma obrigação de serviço público, com a adequada compensação e no âmbito de um contrato de serviço público, nos termos do RJSPTP e do Regulamento. Na generalidade, devem ser tidos em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de serviço público e deve ser avaliado se o cumprimento de obrigações de serviço público induz efeitos que devem ser compensados, por não se enquadrarem no interesse comercial do operador;

---

<sup>11</sup> Enunciadas em [Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementation_rjsptp_2016-2020.pdf) - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementation\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementation_rjsptp_2016-2020.pdf).

<sup>12</sup> Designadamente [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf) bem como da Comissão Europeia [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/land\\_transport\\_overview\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf).

- Tal como consta de informações da AMT<sup>13</sup>, cabe a cada autoridade de transportes identificar, em conjunto com o operador, o que se considera essencial face às necessidades de cada território e, tendo em conta o financiamento possível a alocar para o efeito, são assim definidos os serviços mínimos;
  - Nas orientações anteriormente emitidas pela AMT<sup>14</sup> consta: *“As decisões de atribuição de compensações, para estes efeitos e no período em causa, não estão sujeitas a parecer prévio vinculativo da AMT, mas sim à notificação após a sua emissão, sendo avaliadas posteriormente”*.
20. Esta última consideração teve apenas fundamento no contexto excecional da Pandemia Coivid-19, em que se impunham decisões céleres no sentido de assegurar serviços essenciais à população e porque o Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril previa, expressamente, uma avaliação da AMT após a execução de tais serviços.
21. No entanto, sublinha-se que não foram afastados os poderes da AMT, de supervisão e fiscalização a todo o tempo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sobretudo neste caso em que a CIM solicitou, expressamente a emissão de parecer.
22. Mais foi referido que:
- Por um lado, decorre nesta fase a recolha, junto de autoridades de transportes e operadores, de informação extensa sobre os serviços mínimos implementados, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, com o objetivo de avaliar eventuais situações de sobrecompensação, bem como a coerência e fiabilidade dos dados, e sem prejuízo das ações de supervisão/auditoria que se justificarem. A falta de dados ou transmissão de dados incompletos poderá determinar a suspensão de pagamentos ou situações de sobrecompensação poderão originar acertos ou devolução de montantes recebidos por operadores;
  - Ou seja, o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, baliza a intervenção da AMT, neste período excecional;
  - Por outro lado, sem prejuízo da ação da AMT, encontra-se também na esfera de competências das autoridades de transportes a fiscalização dos serviços de transportes, nada obstando ao desenvolvimento de auditorias para

<sup>13</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf).

<sup>14</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf).

certificação/validação de dados de base ao cálculo de compensações, sendo de ponderar, adequadamente, a realização de ações preventivas de retenção de pagamentos quando estiverem em causa fundadas dúvidas sobre a fiabilidade dos dados;

- Diferente é, como sugerido infra, a CIM estipular (por via administrativa, regulamentar ou contratual) condições suspensivas do pagamento à efetiva prestação de informação, ou seja, não estar em causa a eventual fiabilidade de dados, mas a não transmissão ou transmissão incompleta de dados necessários ao cálculo de compensações financeiras;
- Finalmente, foi referido ser da maior relevância a resposta aos esclarecimentos solicitados pela AMT quanto às peças procedimentais e fundamentação do concurso público internacional, de forma a viabilizar a emissão de parecer da AMT e o lançamento de procedimento concursal em tempo útil.

23. Na mesma data, foi ainda referido:

- Na Cláusula 1.<sup>a</sup> onde se refere “*visando garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, outorgadas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.)*” deveria alterar-se a norma, uma vez que as autorizações provisórias são da responsabilidade da autoridade de transportes, nos termos do RJSPTP. O mesmo se aplicaria para o n.º 2 da Cláusula 7.<sup>a</sup>;
- Na Cláusula 2.<sup>a</sup> de referir que as OSP serão o cumprimento dos horários e percursos que forem determinados pela autoridade de transportes. Nesse sentido, e para efeitos de aplicação da Cláusula 7.<sup>a</sup>, é relevante que se especifique se é considerado incumprimento a não realização de qualquer horário ou se existe alguma tolerância na sua realização. Por exemplo:
  - Índice de Regularidade: O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%;
  - Índice de Pontualidade: O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.
- No que se refere a “*níveis de qualidade elevados*”, será de objetivar a OSP, para que possa ser aferida sem subjetividade;



- Ainda no que se refere à Cláusula 7.<sup>a</sup>, quanto a obrigações de informação, e tendo em conta anteriores comunicações, poderão ser referidas expressamente as que se relacionam com o artigo 22.º do RJSPTP, o Regulamento n.º 430/2019 e n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (nestes dois últimos casos, constituem obrigações da autoridade mas o operador deverá colaborar na prestação da referida informação), sem prejuízo da autoridade e transportes poder fixar a prestação de outras informações em períodos mais reduzidos;
  - Também foi sublinhado o artigo 45.º do RJSPTP, que estabelece a fixação de coimas mínimas e máximas para o eventual incumprimento de todas as obrigações contratuais, sob pena de as OSP não serem efetivamente vinculativas e sem prejuízo de o incumprimento das mesmas poder determinar a não libertação de pagamentos (sanções acessórias).
24. Por email de 29-12-2020, a CIM remeteu o cálculo das compensações, quanto aos operadores [confidencial], [confidencial], [confidencial], [confidencial] e [confidencial]
25. A 21-12-2020, a AMT sublinhou que apenas havia sido apresentado o valor final, mas não o racional de apuramento de compensações, pelo que tais dados deveriam ser reportados. Mais foi referido que a plataforma prevista no artigo 22.º do RJSPTP é gerida pelo IMT e não pela AMT, tal como referido nos contratos.
26. A 29-12-2020, a CIM respondeu que *“no seguimento da vossa solicitação de dados, quando ao cálculo das compensações, enviamos em anexo 4 ficheiros compactados ([confidencial].zip; [confidencial].rar; [confidencial].rar; [confidencial].rar) e um ficheiro pdf ([confidencial]), correspondentes a cada operador que irá assinar contrato”*, tendo a AMT informado, a 04-01-2021 que:
- *“(…) uma vez que nos são presentes diferentes formatos de dados, solicitamos que os mesmos sejam apresentados de forma comparável.*
  - *Será relevante que seja claro, por operador, o total de gastos e rendimentos apurados, e respetiva compensação estimada para o período contratual respetivo.*
  - *Mais será de esclarecer se apenas com a [confidencial] serão efetuados acordos tripartidos, tendo em conta que só neste caso são apresentados dados por município.”*

27. Mais foi referido, a 18-01-2021, que previamente à apresentação dos acordos tripartidos pela CIM, a AMT vinha tendo interações com vários municípios da região, acerca de protocolos/acordos em vigor e que ora seriam substituídos pelos acordos/contratos em análise, pelo que seria da maior relevância a *“apresentação dos dados de gastos e rendimentos e valor de compensação no mesmo formato, e alocação dos montantes globais aos contratos a celebrar, para que os respetivos racionais e dados possam ser diretamente comparáveis (e se possa aferir que contratos estão a substituir que protocolos/acordos/protocolos existentes.”*. nesse sentido, a apresentação de esclarecimentos da CIM assumia maior importância.
28. Em 22-06-2021, foi comunicado à CIM que *“(i) O processo anteriormente remetido, considerando o hiato de tempo entretanto decorrido, é declarado deserto, nos termos do artigo 132.º do CPA, sendo por isso arquivado; (ii) Assim, para cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, deverá ser remetido novo processo para efeitos de emissão de PPV.”*
29. Em resposta, a 31-08-2021, a AMT reiterou o pedido de envio *“dos atuais contratos tripartidos celebrados pela CIM, Municípios e Operadores, bem como a apresentação dos dados de gastos e rendimentos e valor de compensação no mesmo formato e alocação dos montantes globais aos contratos a celebrar, para que os respetivos racionais e dados possam ser diretamente comparáveis (e se possa aferir que contratos estão a substituir que protocolos/acordos/protocolos existentes), tal como solicitado em 23-08-2021, 12-07-2021, 01-03-2021, 18-01-2021 e 04-01-2021”*
30. Mais referiu que *“não temos registos de que a informação indicada tenha sido comunicada pela CIM no âmbito da avaliação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril”* informando que *“Tal informação é igualmente relevante para a avaliação da transição para novo modelo concursal”*.
31. Em 24-09-2021, a CIM remeteu à AMT: *“1. Contratos Tripartidos assinados com os operadores (acordos.rar); 2. Quadro de valores harmonizado (homogeneização de custos(1).xlsx); 3. Quadro resumo de contratos com operadores (Contratos\_assinados.xlsx); 4. Relatório de execução por operador (24\_08\_2021CIMDOURO.zip).*

32. Estão, portanto, em causa os seguintes contratos:

[confidencial]

33. Para cada um dos contratos, foi apresentada, por linha, a seguinte informação:

- Gastos relativos a (i) Pessoal, (ii) Manutenção, (iii) Combustível, (iv) Depreciações, (v) seguros, (vi) SG&A, e (vii) Margem (10%);
- Rendimentos relativos a (i) Passes e (ii) Receitas.
- Défice de exploração, correspondente aos valores efetivamente faturados, segundo informação da CIM.

34. No total, estão em causa pagamentos de €<sub>[confidencial]</sub>

35. Foram ainda juntos os relatórios de execução de cada um dos contratos, apresentados junto do Fundo Ambiental e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, para efeitos do Despacho n.º 3515-A/2021, de 1 de abril, alterado pelo Despacho n.º 7649/2021, de 4 de agosto

36. Em 25-10-2021, a AMT solicitou à CIM informação sobre se, atendendo ao facto de se constatar que alguns dos contratos em causa tinham chegado ao seu termo, os mesmos tinham sido prorrogados ou substituídos e, em caso afirmativo, o seu envio.

37. Por via de email datado de 22-12-2021, a CIM solicitou novo parecer sobre as minutas dos contratos "*Acordo Tripartido de Estabelecimento de Obrigação de Serviço Público e de Compensação por Serviço Público*", para novo período contratual, em 2021 e assegurando a manutenção dos serviços supra mencionados após o seu termo, tendo a AMT efetuado a recordatória referida no número anterior e:

- Solicitado informação sobre o respetivo acolhimento e sobre outras eventuais diferenças nos textos dos contratos, face aos anteriores, e ainda a respetiva fundamentação, designadamente quanto ao preço contratual (atendendo a que anteriormente foi enviado o documento anexo);
- Sublinhado que o acolhimento das recomendações anteriormente efetuadas e a apresentação de fundamentação atualizada era essencial para a emissão de um parecer prévio vinculativo favorável sobre os contratos em causa.

38. Contudo, constatando-se que os contratos transmitidos se destinam a vigorar em 2021, que algumas das recomendações não foram acolhidas e porque, eventualmente, os contratos poderão ser prorrogados para 2022, até á adjudicação do procedimento concursal regional, entende-se ser de emitir, desde já, o presente parecer.

39. Finalmente, de referir que a AMT emitiu o Parecer n.º 114/AMT/2021, de 12 de dezembro, no sentido favorável, quanto ao “*Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte de Passageiros da CIM Douro*”, cujo contrato absorverá, uma vez adjudicado, os serviços de transportes abrangidos pelos atuais acordos tripartidos.

### III – DO OBJETO

40. Referem os considerandos dos contratos tripartidos que:

- *“O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (adiante abreviadamente designado por “Regulamento”), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, permite que as autoridades competentes possam celebrar, com os operadores de serviços públicos, acordos que lhes atribuam a chamada «compensação por serviço público», a qual se traduz numa qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida direta ou indiretamente por uma autoridade competente através de recursos públicos durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou ligada a esse período;*
- *O Regulamento admite que tais compensações possam revelar-se necessárias, a fim de garantir que as empresas encarregadas dos serviços públicos funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões, ainda que, a fim de evitar distorções injustificadas da concorrência, essas compensações não possam ultrapassar o necessário para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas e um lucro razoável;*
- *O Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas, admite que, para que as entidades que prestam serviços de interesse geral possam cumprir eficazmente a missão confiada pelo Estado, mostra-se, normalmente, necessário que este lhes atribua uma compensação financeira destinada a assegurar a cobertura dos custos específicos resultantes do cumprimento das obrigações de serviço público não cobertos pelas receitas normais dessas atividades;*

- *O Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, determina que a atribuição de compensações financeiras às entidades que asseguram a prestação de serviços de interesse geral devem obedecer a critérios de economia, eficiência e eficácia;*
- *A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (adiante abreviadamente designado por “RJSPTP”), prevê expressamente 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;*
- *A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, tal como o Regulamento, configura a «compensação por obrigação de serviço público», como 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;*
- *A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com exceção da compensação por obrigação de serviço público, proíbe quaisquer outras compensações, auxílios ou ajudas de entidades públicas a operadores de serviço público que não se enquadrem nos termos constantes do RJSPTP ou da legislação aplicável, designadamente o Regulamento e a legislação em matéria de concorrência;*
- *O artigo 6.º, n.º 1, do RJSPTP determina que «os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais»;*
- *O artigo 6.º, n.º 2 do RJSPTP prevê a possibilidade de os municípios se associarem ou delegarem as suas competências em comunidades intermunicipais, com vista à prossecução conjunta de parte ou da totalidade das respetivas competências em matéria de serviços públicos de transporte de passageiros municipais;*
- *Os Municípios associados na CIMDOURO procederam a essa delegação de competências nesta, constituindo-a em autoridade de transportes para a correspondente área geográfica dos Concelhos associados;*
- *O artigo 23.º, n.º 1, do RJSPTP determina que «As autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ao operador de serviço*

*público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis»;*

- *O artigo 23.º, n.º 2, do RJSPTP determina que «As obrigações de serviço público são estabelecidas através de contrato a celebrar com o operador de serviço público, de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes ou de ato do órgão executivo da autoridade de transportes competente»;*
- *Por impacto da pendente crise pandémica, principalmente no que respeita à componente do serviço público de transporte de passageiros correspondente ao transporte escolar, houve necessidade de introduzir alterações de horários e de trajetos, com reflexos nos custos inerentes ao exercício da atividade da Transportadora, havendo a este momento que proceder a nova alteração com vista a adequação desse serviço às condições do período após lock-down, no que toca aos trajetos intermunicipais;*
- *Os agravamentos de custos decorrentes da alteração agora promovida têm impacto significativo no âmbito do equilíbrio económico-financeiro da prestação de serviços, pela Transportadora, estando para além dos normais riscos de atividade assumidos por concessionários, na medida em que atingem os pressupostos da concessão como estabelecidos no momento de sua outorga;*
- *A celebração do presente Acordo destina-se a assegurar o interesse público, uma vez que da não celebração decorre um risco iminente de rutura das carreiras de transporte público coletivo de passageiros (intermunicipais e/ou municipais, conforme aplicável) ou de não introdução das alterações aqui determinadas, afetando essencialmente as populações estudantis dos Municípios associados na CIMDOURO, que veriam seriamente comprometida a sua capacidade de mobilidade;*
- *Consideram-se que os serviços de transporte de passageiros são classificados como serviços de âmbito e competência territorial municipal (isto é, desenvolvem-se integralmente dentro do território de um município), serviços de âmbito e competência intermunicipal (isto é, desenvolvem-se em vários municípios, integralmente ou maioritariamente dentro do território de uma entidade intermunicipal – CIM/AM) e serviços de âmbito inter-regional de competência intermunicipal (isto é, desenvolvem-se no território de diferentes entidades intermunicipais, entre CIM ou entre CIM e AM).*

- *O Município e a CIMDOURO reconhecem o direito à compensação por parte da concessionária Transportadora, como essencial para a continuação do serviço público contratado, reduzida a mesma aos valores estritamente necessários para tal reequilíbrio e sujeito aos princípios legais aplicáveis e regras nacionais e comunitárias aplicáveis, bem como aos princípios e regras previstos no Código dos Contratos Públicos para a reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, os quais, apesar de não diretamente aplicáveis a este Acordo, as Partes consideram estabelecer a base legal mais próxima e adequada;*
  - *Ao abrigo do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências, celebrado entre o Município e a CIMDOURO (...) designadamente na sua Cláusula 9.ª, o Município suportará a parte do acréscimo de custos incorridos pela CIMDOURO em virtude do pagamento da Compensação definida no presente Acordo, correspondente às suas obrigações enquanto autoridade de transportes municipal, delegadas na CIMDOURO;*
  - *Apesar de, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, a parte II deste diploma não ser aplicável à formação do presente Acordo, as Partes reconhecem e acolhem que, por força do disposto no n.º 1 do artigo 5.º-B subsequente, a celebração deste Acordo está sujeita aos princípios gerais da atividade administrativa, bem como, com as devidas adaptações face à natureza deste Acordo, aos princípios gerais da contratação pública previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A daquele Código”.*
41. Segundo a Cláusula 1.ª, o acordo visa garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, identificadas na Cláusula 3.ª e com as alterações identificadas, mediante a imposição de obrigações de serviço público e a consequente atribuição de uma compensação por obrigação de serviço público.
42. A Cláusula 2.ª estabelece que a CIM determina o cumprimento de obrigações de serviço público de transporte de passageiros de interesse geral, que o operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas. São elas: (i) obrigatoriedade de introduzir alterações de percurso, nas carreiras identificadas; (ii) obrigatoriedade de introduzir alterações de horários, nas carreiras identificadas na cláusula seguinte, de modo a assegurar o transporte de estudantes, após as alterações dos horários escolheres, determinadas pela pendente crise pandémica.

43. A Cláusula 3.<sup>a</sup> identifica as carreiras afetadas e as alterações de percurso introduzidas, bem como os novos horários a praticar.
44. A Cláusula 7.<sup>a</sup> estabelece que o operador de serviço público permanece obrigado a:
- Manter em exploração as carreiras identificadas, tendo em conta os horários, itinerários e preços aprovados, durante o período de vigência da Autorização, não as podendo, por qualquer meio, denunciar;
  - Manter os níveis de qualidade do serviço suficientemente elevados e efetuar uma gestão eficaz do serviço público, que possa ser apreciada objetivamente;
  - Prestar quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais que lhe sejam requeridos pela CIM ou por qualquer entidade pública competente, relativamente ao cálculo dos valores que determinaram a fixação da compensação.
45. A mesma cláusula estabelece que o incumprimento de qualquer das obrigações emergentes do Acordo ou da Autorização em vigor importará o incumprimento de todos os demais acordos ou Autorizações que o operador tenha celebrado com a CIM e os Municípios nela associados e que qualquer alteração ao regime de exploração das carreiras será submetida à AMT.
46. A Cláusula 4.<sup>a</sup> estabelece que a compensação é uma contrapartida da execução, de uma obrigação de serviço público no decorrer dos anos de 2020 e 2021, e que cessará com o início de execução do contrato que resulte do concurso público para contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros em que a CIM é entidade adjudicante.
47. Mais estabelece que a compensação não poderá ser prestada sem prévio cumprimento das regras atinentes a compromisso e cabimento e, quando aplicável, a visto do Tribunal de Contas, e que fica suspensa até *“haver lugar a: (i) parecer prévio vinculativo por parte da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de Maio, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de Fevereiro ao presente Acordo, (ii) até verificação do decurso do prazo para sua emissão, após interpelação para tal efeito sem que o mesmo tenha sido emitido, ou (iii) decisão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes que determine a sua incompetência para a pronúncia em parecer, a não sujeição do caso a parecer ou outra decisão que determine a desnecessidade ou não obrigatoriedade desse parecer.”*



48. É disposto ainda que as *“partes prestarão a colaboração recíproca necessária para demonstração da natureza da Compensação, bem como prestarão todas as informações ou documentação que lhes seja requerida por entidades competentes, para tal efeito, não podendo invocar a natureza sigilosa de qualquer dessa informação ou documentação”*.
49. De acordo com a Cláusula 5.<sup>a</sup>, *“a fixação do montante devido de Compensação obedece a critérios de economia, eficiência e eficácia e é calculada tendo em conta o Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, e o RJSPTP” e “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.”*.
50. Mais estabelece que:
- *“O cálculo do valor de Compensação, ao do período de vigência do presente Acordo, fica a cargo dos competentes serviços da CIMDOURO, devendo a TRANSPORTADORA ser informada do método de cálculo utilizado e valores constantes do mesmo, para fins de fixação do seu valor global, tendo por base o disposto na cláusula seguinte.*
  - *Caso o valor da Compensação prestado seja apurado como desajustado aos níveis de serviço público verificados na pendência da execução do Acordo e após sua validação pela CIMDOURO, o valor da Compensação será alterado de modo a refletir os dados reais de execução do Acordo”*.
51. A Cláusula 6.<sup>a</sup> estabelece o valor da compensação, conforme o método e os valores componentes detalhados no anexo C e que os valores liquidados ao abrigo do acordo, desde 1 de janeiro de 2020, estão sujeitos à avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 abril, circunstância que as partes aceitam para todos os efeitos legais. Mais se estabelece que a liquidação de valores de compensação fica sujeita ao cumprimento pelo operador dos termos do acordo e da legislação aplicável, podendo ser retida até cumprimento das obrigações que sobre a mesma impendam e que não se mostrem cumpridas.
52. Do anexo C constam as linhas/carreiras em causa bem como os montantes estimados de compensação/dia.

53. A Cláusula 8.<sup>a</sup> estabelece que o operador prestará à CIM a informação que seja requerida sobre as obrigações de serviço público, para fins de elaboração do seu relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público e elaboração de relatórios de desempenho e sem prejuízo de relatórios e/ou informação destinada a avaliar a execução contratual, quanto aos níveis de serviço público, carreiras efetuadas, incluindo horários e frequências cumpridas, bem como outra informação que a CIM considere adequada e sem prejuízo das obrigações de registo no sistema de informação nacional previsto no artigo 22.º RJSPTP e do cumprimento da legislação relativa a direitos de passageiros, designadamente em matéria de reclamações.
54. A Cláusula 9.<sup>a</sup> estabelece que a CIM poderá realizar, na pendência de execução do Acordo, auditorias ao operador incluindo nas instalações desta última, destinadas a validar os dados prestados pela mesma quanto a níveis de serviço e outras obrigações a que esteja vinculada e que o operador deve manter sistemas de contabilidade certificados e em cumprimento da lei, compatíveis com as obrigações para si emergentes deste Acordo e do RJSPTP prestando prova dessa certificação e cumprimento de requisitos quando tal lhe seja solicitado pela CIM.
55. Nos termos da Cláusula 10.<sup>a</sup>, o incumprimento das obrigações de serviço público e obrigações acessórias a cargo do operador implica a aplicação de sanções contratuais ou, em caso grave ou reiterado, a resolução contratual, sendo aplicadas penalidades pecuniárias entre 5% e 20% do valor contratual global, atendendo ao grau de incumprimento, culpa e circunstâncias atenuantes ou agravantes.
56. Acresce que a mora na prestação das obrigações constantes da Cláusula 8.<sup>a</sup> sujeitam o operador uma multa diária de 0,5% do valor contratual diário fixado, com um máximo de 10% do valor global do acordo.
57. Caso a CIM considere que existe incumprimento grave e/ou reiterado por parte do operador, incompatível com a manutenção da relação contratual, poderá determinar a resolução do acordo sem prévia aplicação de sanções ou concessão de prazo para remediação.
58. As mesmas cláusulas constam dos contratos bipartidos, celebrados entre a CIM e os operadores, no que se refere às linhas intermunicipais.

#### **IV – DO PARECER**

##### **Autoridade de transportes**

59. 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.
60. 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.
61. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
62. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento contratual pelos Municípios, em parceria com a CIM, enquanto autoridades de transportes.
63. Contudo, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e

implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>15</sup>.

64. A celebração de contratos interadministrativos entre os Municípios e a CIM<sup>16</sup> é essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

65. Estes contratos incidem sobre serviços incluídos na rede a concurso no procedimento pré-contratual regional conduzido pela CIM.

---

<sup>15</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

<sup>16</sup> Celebrados com [Alijó](#) | [Armamar](#) | [Carraceda de Ansiães](#) | [Mesão Frio](#) | [Murça](#) | [Penedono](#) | [Peso da Régua](#) | [Sabrosa](#) | [Santa Marta de Penaguião](#) | [São João da Pesqueira](#) | [Sernancelhe](#) | [Tabuaço](#) | [Tarouca](#) | [Torre de Moncorvo](#) | [Vila Nova de Foz Côa](#) - <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaros/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>.

## Manutenção de serviços

66. Já anteriormente haviam sido transmitidas orientações ancoradas na análise sistémica da legislação europeia e nacional quanto à aplicação do regime de contratualização dos serviços de transporte público de passageiros, sendo que a CIM integra-se nas situações identificadas<sup>17</sup> em informação pública<sup>18</sup>, como tendo assegurado o cumprimento de tais ditames legais e podendo assegurar a manutenção dos atuais serviços de transporte público de passageiros até à entrada em exploração do novo contrato de serviço público, precedido de concurso público<sup>19</sup>.

67. Naquela informação consta que:

- O legislador estabeleceu, em 2015, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, um prazo de caducidade *ope legis* – 03-12-2019 - dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (Autorizações), atribuídos ao abrigo do anterior RTA, revogado por aquele diploma, que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário;
- Tendo em conta que estamos perante serviços de interesse económico geral (SIEG), qualificados como serviços públicos essenciais<sup>20</sup>, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público e numa ótica de proporcionalidade, tendo sido necessário conjugar as duas vertentes do interesse público em presença: por um lado garantir o acesso ao

---

<sup>17</sup> Cumpre referir que a AMT publicou um ponto de situação da implementação daquele regime jurídico, que se encontra disponível no respetivo *sítio da internet* ([https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)), de onde consta que cerca de 85% dos Municípios (Autoridades de Transportes na aceção do Regulamento e do RJSPTP) delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções e que todas as mencionadas entidades intermunicipais submeteram a parecer prévio vinculativo (PPV) da AMT as peças de procedimentos, em tempo, de acordo com as regras estabelecidas para toda a União Europeia (UE), ou seja, até 3.12.2019.

<sup>18</sup> [Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao\\_amt\\_regime\\_regulatorio\\_servicostransportepublico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf).

<sup>19</sup> Tal como anteriormente referido pela AMT ([https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)) a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público. Todos os operadores do mercado de transportes sujeitos a obrigações de serviço público (OSP), com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de CSP com as AT competentes, nomeadamente de nível local, devendo tais CSP ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório. (Nos termos do artigo 19.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual).

<sup>20</sup> A [Lei n.º 51/2019, de 29 de julho](https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf) procedeu à alteração da [Lei n.º 23/96 de 26 de julho](https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf), 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.

mercado através de procedimentos concorrenciais, cumprindo os ditames nacionais e europeus no que se refere à necessidade de proceder à contratualização de serviços de transportes, através de um regime concursal e, por outro, garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos;

- Assim, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as autoridades de transportes locais pudessem prorrogar, de forma condicionada, as já mencionadas Autorizações, ou seja, um mecanismo que permitisse assegurar que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela caducidade automática e na pendência de procedimentos concursais;
- O prazo das referidas Autorizações apenas poderia ser prorrogado se, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concursal para seleção de novo operador de transporte de passageiros, o qual se inicia (nos termos do mesmo regime), com a submissão das peças procedimentais a parecer por parte da AMT;
- Nestes termos, apenas após a submissão a parecer da AMT das peças concursais, as entidades adjudicantes poderiam, de forma fundamentada e por razões de interesse público relevante - designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público - emitir atos próprios de prorrogação de Autorizações ou contratos;
- Ou seja, neste contexto, tendo as autoridades locais apresentado as peças relativas aos procedimentos antes de 3 de dezembro de 2019, consideravam-se cumpridas as exigências do Regulamento, de submissão à concorrência dos serviços de transporte público de passageiros no âmbito do respetivo período transitório, permitindo manter a validade das Autorizações, pelo prazo máximo de 2 anos, como foi o caso da AMP.

68. No referido documento, além das considerações sobre os efetivos impactos, em 2020 e 2021, da pandemia por COVID-19 na gestão dos atuais serviços e na condução dos procedimentos concursais, foram identificados diversos circunstancialismos locais e específicos, relativos à finalização do processo contratualização do serviço de transporte público de passageiros relativamente à aplicação do modelo de adjudicação

de contratos de serviço público de acordo com o regime-regra do “concurso”, previsto no Regulamento e no RJSPTP:

*(A) Situações em que a AT ainda não promoveu o lançamento do processo de seleção do operador de serviço público de transporte de passageiros; e*

*(B) Situações em que as AT promoveram, de facto, o lançamento de tais concursos, mas em que os mesmos ainda não se encontram concluídos pela ocorrência das seguintes circunstâncias:*

*(i) a adjudicação ainda não ocorreu;*

*(ii) a adjudicação ocorreu, mas ainda não foi celebrado o contrato de serviço público;*

*(iii) a adjudicação já ocorreu e o CSP já foi celebrado, mas ainda não se iniciou ou porque aguarda decisões do Tribunal de Contas - TdC ou da Autoridade da Concorrência - AdC (por exemplo) ou porque foi objeto de impugnação judicial ainda não decidida;*

*(iv) os concursos foram lançados, mas ficaram “desertos”.*

69. A AMT considerou que os circunstancialismos (A) e (B) deveriam ser objeto de tratamento distinto, de acordo com os Princípios da Equidade, Proporcionalidade e do “dever” de Boa Administração, tendo em conta a prossecução do interesse público de assegurar, sem interrupções, a provisão do serviço de transporte público de passageiros e respeitando o regime-regra de submissão à concorrência, sendo que, mesmo nos casos (A), se considerou que as entidades adjudicantes, para evitar a interrupção grave na provisão, sem interrupções, dos serviços de transporte público de passageiros,

poderiam socorrer-se atempadamente, dos dispositivos legais em vigor que entendam por mais adequados<sup>21</sup> <sup>22</sup>.

70. No que respeita aos circunstancialismos referidos em (B) supra (em que as autoridades locais já deram início ao procedimento de seleção concorrencial do operador do serviço de transporte público de passageiros), após início do procedimento com pedido de emissão de parecer à AMT, foram distinguidas aquelas em que o procedimento ainda não foi concluído por causas “externas” (não imputáveis à entidade adjudicante, que estaria “inibida” de decidir) - como por exemplo, ausência de Parecer da AdC e/ou de Visto Prévio do TdC ou, ainda, pela pendência de ações judiciais [circunstancialismo (B). iii], das situações em que o procedimento foi, de facto, lançado, mas ficou “deserto”, tendo em conta a não resposta do mercado [circunstancialismo (B). iv].
71. Nos casos em que os procedimentos não foram concluídos por “causas externas”, não imputáveis à entidade adjudicante - [circunstancialismo (B). iii] – considerou-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as autorizações não caducam *ope legis*<sup>23</sup> e que a operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até

---

<sup>21</sup> Será de recordar que no ponto 5.º do artigo 5.º do Regulamento se estabelece: (I) “Em caso de rutura dos serviços ou de risco iminente dessa rutura, a autoridade competente pode tomar medidas de emergência; (II) As medidas de emergência consistem na adjudicação por ajuste direto ou num acordo formal de prorrogação de um contrato de serviço público, ou na imposição de prestar determinadas obrigações de serviço público. O operador de serviço público tem o direito de impugnar a decisão de impor a prestação de determinadas obrigações de serviço público. O prazo de adjudicação, prorrogação ou imposição de um contrato de serviço público através de medidas de emergência não pode exceder dois anos.”.

Por outro lado, o artigo 19.º do RJSPTP estipula: “1 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no Código dos Contratos Público 2 - 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. 3 - Nas 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. 4 - Em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3, o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do presente RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos”.

Naturalmente, estas normas têm de ser articuladas com o Código dos Contratos Públicos, designadamente no artigo 24.º: “1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso; b) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele concurso; c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.”.

A propósito deste último aspeto (adjudicação direta por critérios materiais, por motivos de urgência imperiosa, recomenda-se a releitura das notas AMT – [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2236/parecer-n%C2%BA-30\\_16ago2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2236/parecer-n%C2%BA-30_16ago2019.pdf).

<sup>22</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf> – neste sentido, é importante chamar à colação a Informação emitida pela AMT aos *stakeholders* (sobre ajustes diretos). Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência. De 25.07.2018.

<sup>23</sup> Ex vi n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019.



obtenção das decisões em falta (por exemplo, visto do TdC<sup>24</sup>, parecer de entidade administrativa<sup>25</sup>, decisão judicial<sup>26</sup>).

72. Mais foi referido que até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, seria aconselhável que cada entidade de transportes, analisando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, *i.e.* início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial (pelo mercado). A forma de melhor assegurar a validade das Autorizações será a prática de atos administrativos que confirmem a sua prorrogação expressa, por aplicação dos n.ºs 2 e 4 do artigo 19.º do RJSPTP. Foi salientado que a prorrogação, nestes casos, não poderia exceder o prazo máximo de 2 (dois) anos, contado a partir da data desta nova prorrogação<sup>27</sup> e que a prorrogação deveria ser fundamentada, expressando os circunstancialismos e contingências, concretos e locais, aplicáveis à entidade adjudicante e aos seus procedimentos específicos.
73. No que se refere às denominadas “autorizações provisórias” as mesmas resultam da convalidação dos anteriores alvarás emitidos ao abrigo do revogado RTA, estando subjacente à formulação dos artigos 9.º a 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova RJSPTP, que a sua manutenção em vigor depende da vontade das partes, por um lado, em assegurar a ininterruptibilidade do serviço público e, por outro lado, do próprio operador, que pode manter ou perder o interesse na operação.
74. Se estiver em causa a necessidade de atuar em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços ou em situações de emergência, tal como previsto no artigo 19.º do RJSPTP, poderá recorrer-se à contratação de outro operador, sendo de sublinhar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho.

---

<sup>24</sup> Cfr. *inter alia*, Artigo 45.º da LOPTC.

<sup>25</sup> Cfr. *inter alia*, Artigo 129.º do CPA (Incumprimento do dever de decisão) e, ainda, n.º 3 do Artigo 130.º do CPA (Atos Tácitos).

<sup>26</sup> Cfr. *inter alia* Artigo 128.º do CPA (Proibição de executar o ato administrativo), que estabelece, no seu n.º 1 que quando “quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência do processo cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público”.

<sup>27</sup> Cfr. n.º 4, in fine do Artigo 19.º do RJSPTP.

75. Ou seja, estando em curso a submissão à concorrência e cumprindo os ditames legais previstos no RJSPTP e no Regulamento, e estando neste momento o procedimento em curso, caberá à CIM fundamentar os mecanismos supra referenciados, atentos os circunstancialismos concretos que se verifiquem ou se venham a verificar na área geográfica inscrita na sua esfera de jurisdição, e sustentar, de acordo com o RJSPTP e CCP, uma contratação de âmbito transitório, não deixando de cumprir todas as regras legais aplicáveis à autorização e realização de despesa.
76. Portanto, no caso concreto, afigura-se também admissível o recurso ao ajuste direto, de forma transitória, na pendência do procedimento concursal (em curso) ou mesmo dos contratos celebrados no contexto pandémico (porque mais sujeitos a importantes mecanismos de rigor e certeza quando a dados reais de exploração e devendo evitar situações de sobrecompensação).
77. A este propósito importa recordar, tal como consta do ponto 37. da Informação da AMT sobre o assunto<sup>28</sup>, que *“existindo pagamento de compensações/remunerações, através de CSP, quanto aos serviços de transportes titulados por Autorizações, deverão ser cumpridas todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública pelas AT locais.”*
78. Ou seja, tal equivale a dizer que sempre que exista a imposição de obrigações de serviço público, que impliquem o pagamento de compensações/remunerações pela sua prossecução, deve ser celebrado um contrato de serviço público<sup>29</sup> (CSP), nos termos dos diplomas legais *supracitados*.
79. Assim sendo, se as situações supra referidas se verificarem relativamente às autorizações provisórias ora prorrogadas, deverão ser celebrados CSP, ou adaptados os contratos existentes, com os respetivos operadores de transportes, e cumprindo-se as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública pelas respetivas entidades adjudicantes. A celebração ou alteração de contratos deve ser - sempre - notificada a esta Autoridade nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio

## Compensações

---

<sup>28</sup> “Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), de 12 de outubro de 2021 [https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao\\_amt\\_regime\\_regulatorio\\_servicostransportepublico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf)

<sup>29</sup> [Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) - [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

80. Nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas<sup>30</sup> (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT<sup>31</sup>), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória na qual sejam cumpridas, 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”.*

81. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento<sup>32</sup> no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

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

---

<sup>30</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>31</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).

<sup>32</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
- «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

83. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

84. 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.

85. 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.

86. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que "*as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>33</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis*".

87. 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>33</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

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

88. 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>34 35</sup>.
89. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*<sup>36</sup>.
90. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”*, estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação,*

---

<sup>34</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>35</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>36</sup> Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

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

91. 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>37</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.
92. 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”.
93. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,

---

<sup>37</sup> Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
  - *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*
94. 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”.*
95. De recordar que, tal como consta de informação da AMT<sup>38</sup> sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.* Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.
96. De referir que o n.º 5 do anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>39</sup>,

<sup>38</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf).

<sup>39</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*



sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>40 41</sup>.

97. Mais deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4\_18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares. Realça-se a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelos operadores, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve na região.
98. De referir também que com a publicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a AMT emitiu, desde logo, diversas orientações<sup>42 43 44 45</sup>, designadamente:
- Para esta Autoridade, os operadores deveriam remeter toda a informação operacional e financeira que permita avaliar se as verbas que lhes foram atribuídas não representam uma sobrecompensação ou duplicação de apoios

---

*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>40</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>41</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>42</sup> [Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 De Abril - COVID-19 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf.](https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf)

<sup>43</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf.](http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf)

<sup>44</sup> De referir, igualmente, que nos termos do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os operadores de transportes devem remeter e registar, anualmente ou sempre que se justifique, informação operacional, económica e financeira às autoridades de transportes, devendo estas validar tal informação, bem como decorre artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de Maio e do n.º 1 do artigo 7.º do regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, a necessidade de transmissão periódica de informação entre operadores e autoridades de transportes, designadamente quanto a compensações por obrigações de serviço público - [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.](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

<sup>45</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)

para o mesmo fim<sup>46</sup>. Tal é determinante para a prossecução do superior interesse público inerente ao controlo de legalidade, da atribuição de compensações financeiras e do dispêndio de recursos públicos e cumprimento dos normativos legais nacionais e europeus, bem como jurisprudenciais, aplicáveis à matéria<sup>47</sup>;

- No que se refere ao racional de apuramento de compensações, aplica-se, na generalidade, o previsto no artigo 24.º do RJSPTP, bem como no artigo 4.º do Regulamento nas informações desta Autoridade<sup>48</sup> e nas Orientações da Comissão Europeia<sup>49</sup>, ou seja, devem ser tidos em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma OSP<sup>50 51 52</sup>;
- Neste contexto, conforme recomendado pela AMT, e de forma a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato/acordo celebrado e respetivos pagamentos, deveria assegurar-se entre outras matérias: (i) Definição objetiva e mensurável de OSP a cumprir pelo operador; (ii) Garantir a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado)<sup>53</sup>; (iii) Realizar auditorias ou

<sup>46</sup> Designadamente: (i). Relatório e Contas; (ii) Demonstração dos serviços efetivamente prestados e uma conta de exploração do serviço público de transporte de passageiros, antes e depois das restrições e limitações decorrentes das medidas de mitigação da pandemia COVID-19.; (iii) Demonstração dos recebimentos de subsídios à exploração ou outros apoios concedidos no mesmo contexto; (iv) Comunicação de compensações e remunerações recebidas através de instrumentos legais, regulamentares e contratuais, por parte de entidades públicas.

<sup>47</sup> [Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf).

<sup>48</sup> Designadamente [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf).

<sup>49</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/land\\_transport\\_overview\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf) e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>.

<sup>50</sup> Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf).

<sup>51</sup> Relatórios sobre compensações financeiras no setor dos transportes ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes\\_financeiras\\_2009-2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes\\_financeiras.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf)) e <http://www.amt-autoridade.pt/media/2877/compensacoesfinanceiras.pdf>

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/land\\_transport\\_overview\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf).

<sup>53</sup> Incluindo assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP - Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação 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) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf).

procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento<sup>54 55</sup>.

- Isto porque, de forma a permitir não só a adequada formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público, mas ainda a adequada monitorização e fiscalização contratual<sup>56</sup>, caberá à autoridade de transportes obter e ao operador apresentar, dados devidamente segmentados e demonstrados dentro de cada rubrica, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual/compensação<sup>57</sup> a pagar, nos termos do CCP e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes;
- Neste sentido, foram apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
--------	-----------	--

<sup>54</sup> Também se recomendava estipular obrigação contratual do operador colaborar no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as OSP e dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual. - Orientações para a elaboração de reportes públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 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) e <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>).

<sup>55</sup> Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios\\_gerais\\_ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf).

<sup>56</sup> Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (ou contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

<sup>57</sup> De recordar que, tal como consta de informação da AMT sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

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

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

99. No caso concreto, quanto aos acordos tripartidos notificados em 2020, a CIM apresentou os dados de base para cálculo das respetivas compensações, comprovando a existência de défice de exploração que deve ser compensado.

100. Considera-se que, caso tais contratos não fossem celebrados, não seria possível manter o mesmo nível de oferta, pelo que se considera que dele resulta a análise de incidências positivas e negativas das compensações, ou seja, quando não se verificasse a imposição de obrigações de serviço público não seria possível prestar o serviço nos termos em que foram contratados.
101. De salientar que a presente avaliação da conformidade dos contratos não consubstancia a avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, daquele diploma, procedimento esse que é efetuado em sede própria.
102. Ainda assim, de referir que no caso concreto, os operadores em causa e a CIM transmitiram os dados necessários àquela avaliação, não se tendo concluído pela existência de sobrecompensação, ao abrigo daquele diploma, do Regulamento e do RJSPTP.
103. Naturalmente, haverá que avaliar se, não existindo sobrecompensação, pelo contrário, o valor pago foi suficiente para garantir a prestação do serviço, o que se indicia que terá acontecido, tendo em conta a prorrogação dos contratos de 2020 em termos idênticos.
104. De recordar que, de acordo com o Regulamento, não só se deverá evitar a sobrecompensação do operador como também a compensação abaixo do que se verifica necessário para assegurar o serviço público. Também referem as orientações da Comissão Europeia<sup>58</sup> para aplicação do Regulamento que *“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. (...) Significa isto que as regras deste regulamento (CE) nº 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de*

---

<sup>58</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,5,en%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,5,en%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia).

*passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento. Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.”.*

105. De qualquer modo, ainda que não tenham sido aportadas evidências de procedimentos de validação de dados operacionais e económico-financeiros, as conclusões anteriormente referenciadas permitem indiciar que as estimativas efetuadas para o nível de compensações a pagar tinham aderência à realidade.
106. Assim, quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de sublinhar que:
- Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, devem descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
  - Devem impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
  - Deve ser imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
  - Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
  - As obrigações impostas devem objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
107. Analisando a fundamentação do procedimento - quanto a uma rede que não oferece alterações substanciais ou estruturais quanto à existente – confirma-se que se procedeu à contabilização dos gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço.
108. 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.

109. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado em 2020 sem o pagamento de compensações – no valor de €<sub>[confidencial]</sub> (sem prejuízo de atualização com os montantes pagos ou estimado pagar no final de 2021), 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.
110. Numa ótica de proporcionalidade, será necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
111. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que os dados utilizados<sup>59</sup> permitem concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução do contrato de serviço público, em causa. Por outro lado, se assim não fosse, estaria comprometida a possibilidade de manutenção de um serviço público essencial<sup>60</sup>.
112. De qualquer modo, e independentemente do cálculo de compensações, o enquadramento legal tem outras exigências no que se refere à correta definição dos termos contratuais.
113. De sublinhar, mais uma vez, que as obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial<sup>61</sup>.

---

<sup>59</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).

<sup>60</sup> A Lei n.º 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.

<sup>61</sup> Refere a Comissão Europeia (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

114. Por outro lado, na execução contratual 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 (incluindo modificações e/ou prorrogações) 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>62</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
115. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>63</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
116. Por isso, deve ser garantido que qualquer obrigação de serviço público é objetiva e mensurável e que qualquer obrigação é suscetível de sancionamento em caso de incumprimento. Recorde-se que as obrigações devem ser objetivas, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados

---

União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que 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 não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece 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; (iv) 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; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um 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>62</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>63</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".



pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado.

117. Ou seja, a falta de objetividade das obrigações compromete o apuamento objetivo de infrações e sanções, que implica a celebração de um contrato não é verdadeiramente vinculativo, o que não será admissível quando estão em causa dinheiros públicos.
118. Assim devem as condições contratuais de prestação dos serviços de transportes sejam alterados no sentido de serem expressos indicadores de desempenho aplicáveis à operação. A título de exemplo, Índices de Pontualidade ou Índices de Regularidade: (i) Índice de Regularidade – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a c%; (ii) Índice de Pontualidade – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.
119. Num contrato com um operador privado, são habitualmente definidas metas concretas que, se não forem cumpridas, levam à aplicação de penalidades. No caso concreto, será pelo menos de estabelecer a mensurabilidade para depois, anualmente e nos relatórios de atividades, descrever os níveis efetivos para efeitos orientadores e organização adequada do serviço prestado à população. Outros exemplos: (iii) Índice de Satisfação –deverá ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros (Bom, Adequado, Mau), não podendo o resultado de “Mau” ser superior a x%; (iv) Índice de Reclamações – As reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores, não poderão ser superiores a x%, pelo mesmo motivo.
120. Por outro lado, devem ser alteradas as normas que referem que os horários, itinerários e preços são aprovados pelo IMT, uma vez que tal competência cabe à autoridade de transportes e não àquele instituto.
121. De qualquer modo, sublinha-se que a imposição de obrigações nos termos referidos, designadamente de informação, 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 é a assimetria de informação entre operadores<sup>64</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que

---

<sup>64</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - <http://www.amt->

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, posteriormente, com a adjudicação do procedimento concursal da CIM, após adjudicação.

122. Por outro lado, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações. Deve existir a previsão de cominações para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população.
123. No caso concreto, se as obrigações operacionais não forem objetivadas, ou as obrigações de transmissão de informação não foram sujeitas a prazo certo, não será possível aplicar sanções, mesmo que se preveja que podem ser “aplicadas penalidades pecuniárias entre 5% e 20% do valor contratual global”.
124. Por outro lado, deve ser garantido que as penalidades devem aplicar-se a todas as obrigações contratuais, não apenas a parte das mesmas, pelo que os contratos deverão ser alterados em conformidade.
125. Mais se refere que existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às autoridades de transportes de 27 de setembro de 2018<sup>65</sup>, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
126. Por outro lado, deve garantir-se – expressamente - que os operadores transmitem os dados necessários à 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, sob pena de aplicação de multas contratuais. E face aos valores apurados, devem ser revistos todos os dados constantes dos reportes referidos, referentes a 2018 e 2019, sem prejuízo da prestação de

---

[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>65</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).

informação relativa ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual<sup>66</sup>.

127. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem impor aos operadores o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, e do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações<sup>67</sup>.
128. Para o efeito, é essencial<sup>68</sup>, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing<sup>69</sup>.
129. De sublinhar que a emissão de parecer favorável apenas é admissível tendo por condição que os circuitos se encontram abrangidos pelo procedimento concursal concorrencial a lançar pela CIM, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da disrupção do serviço público de transporte de passageiros.

## V – EXTINÇÃO DE PROCEDIMENTOS

---

<sup>66</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>67</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>.

<sup>68</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>.

<sup>69</sup> Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

130. Tal como referido anteriormente, previamente à apresentação dos acordos tripartidos pela CIM, a AMT vinha tendo interações com vários municípios da região acerca de protocolos/acordos em vigor e que ora seriam substituídos pelos acordos/contratos em análise, pelo que era da maior relevância a *“apresentação dos dados de gastos e rendimentos e valor de compensação no mesmo formato, e alocação dos montantes globais aos contratos a celebrar, para que os respetivos racionais e dados possam ser diretamente comparáveis (e se possa aferir que contratos estão a substituir que protocolos/acordos/protocolos existentes.”*.
131. As questões suscitadas aos municípios em causa estavam relacionadas, precisamente, com a fundamentação dos contratos/protocolos bem como quanto ao seu adequado enquadramento.
132. Contudo, tal como resulta do atrás exposto, os serviços desenvolvidos naqueles municípios foram integrados nos contratos ora em análise, e as exigências de fundamentação, enquadramento e reporte daqueles serviços encontram-se cobertas e serão prosseguidas no âmbito daqueles, pelo que carecerá de efeito útil o prosseguimento da sua análise quanto a eventuais insuficiências.
133. Assim, nos termos do artigo 95.º do CPA, para efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, os procedimentos adiante indicados são declarados extintos por se verificar que a finalidade a que eles se destinavam ou o objeto da decisão se tornaram impossíveis ou inúteis (No pressuposto de que todas as linhas de serviço público anteriormente tituladas por aqueles Municípios são absorvidas pelas contratos tripartidos, o que deverá ser comprovado, pela CIM e pelos Municípios) A saber:
- Município de Tabuaço, na sequência de emissão de Parecer n.º 19/AMT/2020, de 27-02-2020;
  - Município de São João da Pesqueira, quanto ao pedido de informações efetuado por comunicação de 07-08-2020;
  - Município de Penedono quanto ao pedido de informações efetuado por comunicação de 07-08-2020;
  - Município de Alijó, quanto ao pedido de informações efetuado por comunicação de 07-08-2020.
134. Contudo, todos os municípios da região, por si só ou através da CIM, quanto aos contratos e protocolos por cada um titulados, devem proceder à elaboração dos

relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>70 71</sup>, por via do Regulamento n.º 430/2019, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, devendo ser garantido que os operadores transmitem os dados necessários.

## VI – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

135. De sublinhar que não compete à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua compliance com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
136. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos ao serviço público de transporte de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes, nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
137. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve pugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual, garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos<sup>72 73</sup>.
138. Assim, determina-se, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alíneas 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, das alíneas 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, tendo em conta as considerações efetuadas ao longo do parecer, que, quanto aos contratos em vigor e suas modificações e quanto àqueles que sejam celebrados para vigorar até à adjudicação do procedimento concursal:

<sup>70</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)

<sup>71</sup> Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente.

<sup>72</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>73</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.

- Devem ser elaborados relatórios de execução<sup>74</sup> contratual<sup>75</sup>, mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas), incluindo (i) Ter em conta as recomendações da AMT<sup>76</sup> e com as determinações constantes do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2019, de 25 de julho<sup>77</sup>, relativas ao cumprimento dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP na fase instrutória;(ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências<sup>78</sup> (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado)<sup>79 80</sup>;
- Deve ser remetida à AMT informação adicional, coligida, uniformizada e atualizada quanto aos montantes despendidos ou estimados despendidos nos contratos tripartidos, por operador e por município, incluindo os cálculos de base efetuados para os contratos iniciais e respetivas prorrogações de 2021, à semelhança do que foi efetuado com os contratos iniciais;
- Devem ser transmitidos os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, por remissão para o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>81 82</sup> e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento

<sup>74</sup> De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

<sup>75</sup> Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

<sup>76</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).

<sup>77</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>.

<sup>78</sup> Deve ser estabelecido o que se considera por incumprimento contratual, o que deve abranger a realização e circuitos e de horários e frequências, sendo de esclarecer, objetivamente, o que é, de forma mensurável e objetiva, incumprir um horário, a realização de um recurso etc.

<sup>79</sup> O Anexo A não deve conter apenas as linhas, mas também os horários e frequências programadas.

<sup>80</sup> Deve ser demonstrada a existência de efetivos procedimentos de validação de dados transmitidos pelos operadores quanto à execução contratual.

<sup>81</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).

<sup>82</sup> Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente.

das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios<sup>83 84</sup>, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado<sup>85</sup>;

- Deve ser garantido que os operadores dispõem de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento e deve ser expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes a valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditoria;
- Informar se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>86</sup> e, em caso de incumprimento, dar desse facto conhecimento circunstanciado à AMT;
- Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Garantir o cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Deve ser expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação do Gestor do Contrato, cujas competências são, designadamente: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e a autoridade de transportes; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;

---

<sup>83</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>84</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).

<sup>85</sup> É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

<sup>86</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](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf).

- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procede às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir o cumprimento dos 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.

139. Tal como recomendado anteriormente, por diversas vezes e em tempo, deverão ser alterados os contratos, ainda que por adenda, no sentido de:

- Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com a comunidade intermunicipal no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (por via do Regulamento n.º 430/2019, alterado pelo Regulamento 273/2021<sup>87</sup>) quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, sob pena de aplicação de sanção contratual. Recorda-se que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
- Onde se refere “*visando garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, outorgadas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.)*” deveria alterar-se a norma, uma vez que as autorizações provisórias são da responsabilidade da Autoridade de Transportes, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho<sup>88</sup>;
- Nesse sentido, será relevante que se especifiquem as obrigações contratuais, operacionais e outras, tal como exposto anteriormente<sup>89</sup>;
- Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos

<sup>87</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2970/regulamento\\_n273\\_2021\\_de\\_23\\_de\\_marco.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf).

<sup>88</sup> Na verdade, as OSP serão o cumprimento dos horários e percursos que forem determinados pela Autoridade de Transportes.

<sup>89</sup> Por exemplo: Índice de Regularidade – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; Índice de Pontualidade – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%; No que se refere a “*níveis de qualidade elevados*”, será de objetivar a OSP, para que possa ser aferida sem subjetividade. Por exemplo: Índice de Satisfação – deverá ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros (Bom, Adequado, Mau), não podendo o resultado de “Mau” ser superior a x%; Índice de Reclamações – As reclamações apresentadas nas linhas concessionadas ao operador, não poderão ser superiores a x%, pelo mesmo motivo.



e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais<sup>90</sup>.

140. A validade dos procedimentos e o sentido favorável do presente parecer, está condicionada ao cumprimento e demonstração das determinações efetuadas, ou do planeamento da implementação das mesmas, no prazo de 20 dias úteis após a receção da presente análise.
141. De sublinhar que estas determinações e recomendações têm conta o facto de se tratar de contratos destinados a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região.

## VII - CONCLUSÕES

142. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável por se considerar que os instrumentos contratuais apresentados, com pagamentos inerentes no montante de €1.190.631,98, têm carácter transitório, se destinam a assegurar a manutenção de um serviço público essencial, pela cobertura do respetivo défice operacional, numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população e não perdurará além da data da adjudicação do contrato resultante do procedimento concursal público internacional em desenvolvimento pela CIM e já validado por esta Autoridade.
143. Contudo, para garantir a compliance com o RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, no prazo máximo de 20 dias úteis, no sentido de assegurar, a todo o tempo e de futuro, a conformidade do acordo e suas modificações, com aquelas normas.
144. Acresce que o eventual incumprimento das mesmas será tido em devida conta na avaliação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril e da sua avaliação

---

<sup>90</sup> Neste aspeto, todas as obrigações contratuais, sobretudo operacionais, devem ser objetivas e mensuráveis, pois caso contrário são subjetivas, não sendo possível apurar incumprimentos.



conjunta com o relatório de execução contratual e dos dados a transmitir no âmbito do Regulamento n.º 430/2019.

Lisboa, 27 de janeiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino