

## PARECER N.º 108/AMT/2021

[versão não confidencial]

### I – DO OBJETO

1. A Área Metropolitana do Porto (AMP), através do email de 19-11-2021 veio submeter à apreciação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças do procedimento de *“Prestação do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional na área geográfica da Área Metropolitana do Porto”*, solicitando que sobre as mesmas seja emitido o parecer prévio vinculativo favorável previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>1</sup>.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
4. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público nos setores regulados, com respeito pelo princípio da igualdade, da

---

<sup>1</sup> Para os devidos efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto 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 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>

5. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores., designadamente o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no RJSPTP e no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

## II – DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

6. Em 19-11-2021 veio a AMP referir que:

- *“A Área Metropolitana do Porto (AMP) foi informada que a [confidencial] não estará em condições de manter, a curto prazo, a exploração do serviço de transporte rodoviário de passageiros que vinha realizando no território em que a AMP exerce a competência de Autoridade de Transportes.*
- *Esta situação é enquadrada pelo Artigo 19.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros no que se refere à possibilidade de se adotar a exploração do serviço público de transporte de passageiros por ajuste*

---

<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.

*direto em situações excecionais de modo a assegurar o interesse público em caso de rutura ou risco iminente de rutura de serviços.*

- *Para o efeito, a Comissão Executiva Metropolitana do Porto deliberou aprovar as peças do procedimento pré-contratual com vista à celebração, por ajuste direto, de contrato de prestação de Serviço Público de Transporte Regular de Passageiros que permita assegurar a continuidade do serviço em apreço.*
- *Para cumprimento do disposto no artigo 34.º do DL n.º 78/2014, de 14 de maio, vimos pelo presente remeter a V. Exa. as peças do procedimento pré-contratual, com vista à emissão do parecer prévio vinculativo pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.*
- *As peças referidas no parágrafo anterior incluem os seguintes documentos: Caderno de Encargos, 5 Anexos, 7 Apêndices”,*

7. Em 25-11-2021, a AMT transmitiu à AMP que constava do caderno de Encargos que: *O preço unitário por veículo quilómetro comercial indicado na Proposta de Exploração do Serviço Público a que se refere o número anterior não pode exceder o preço máximo unitário de [confidencial]/veíc.km comercial, ao qual corresponde o preço base do contrato, a preços correntes, de [confidencial] correspondente ao produto do valor máximo por veículo quilómetro comercial e a produção quilométrica a realizar de acordo com o Anexo 1”.*
8. Nesse sentido, e uma vez que não se afigurava ter sido remetido um documento de fundamento/enquadramento, solicitou-se o seguinte:
  - Demonstração, por via documental, da vontade inequívoca do operador em causa não pretender continuar em exploração, e indicação da data estimada em que a mesma cessará;
  - Demonstração do racional de apuramento do preço base do contrato e de que forma existe correspondência, no cálculo e no resultado, com o atual financiamento atribuído a serviços essenciais, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril;
  - Remessa dos instrumentos contratuais em vigor, até á data, para as linhas e operador em causa, que enquadraram o pagamento de compensações;

- Bem como esclarecer se tal valor é superior, igual ou inferior ao despendido em igual período, para as mesmas linhas, bem como se se trata de um valor estimado e sujeito a verificação dos dados reais da exploração.
9. Por outro lado, solicitou-se informação sobre se foi efetuada consulta preliminar ao mercado (em caso afirmativo, solicitou-se a remessa da respetiva documentação), bem como o procedimento a seguir, designadamente, a consulta a quantos operadores (solicitando os documentos relativos ao convite à apresentação de propostas).
10. Em 26-11-2021, a AMP respondeu que:
- *“A Área Metropolitana do Porto (AMP) teve conhecimento, através de carta datada de 14.10.2021 (Anexo 1), da intenção da [confidencial] de deixar de explorar, a partir de 3.12.2021, as linhas de transporte público que opera atualmente ao abrigo das Autorizações Provisórias que lhe estão outorgadas pela AMP. A operação da [confidencial] na AMP, que representa cerca de 900 mil veic\*km/ano, desenvolve-se principalmente no município de Vila do Conde, mas também nos municípios de Póvoa de Varzim, Trofa, Santo Tirso e o atravessamento da Maia e Matosinhos na ligação ao Porto.*
  - *Na sequência da carta acima referida, a AMP encetou contactos com a [confidencial] no sentido de prolongar a exploração das linhas de transporte público de modo a ser possível implementar em tempo útil uma solução para a substituição do operador. A [confidencial] disponibilizou-se a garantir o serviço público de transporte de passageiros até 31 de dezembro p. f.. Esta intenção encontra-se manifestada através da carta recebida em resposta à comunicação enviada pela AMP a transmitir a deliberação da Comissão Executiva Metropolitana de prorrogação das Autorizações Provisórias para além de 3.12.2021 (Anexo 2).*
  - *O preço base foi apurado com base numa consulta preliminar ao mercado, prevista no artigo 35º-A do CCP, remetida a todos os 16 operadores que realizam serviço nos mesmos municípios da AMP onde opera a [confidencial], a saber: [confidencial]*
  - *A Consulta Preliminar (Anexo 3) foi remetida em 28.10.2021, tendo sido concedido um prazo para resposta de 5 dias úteis, ou seja, até às 24h do dia 05.11.2021., sendo solicitada informação quanto ao modelo de contrato (concessão ou prestação de serviços) e preço que os operadores consultados*

*estariam interessados na eventual contratação. Foi fornecida informação sobre a oferta a realizar (linhas e frequências); tarifário, qualidade mínima da frota (EURO III) e obrigatoriedade de aceitação do sistema intermodal Andante.*

- *No decorrer do prazo da Consulta Preliminar, foram recebidos pedidos de esclarecimento da [confidencial] e da [confidencial], prontamente respondidos pela AMP (Anexos 4 e 5).*
- *No dia 05.11.2021, data final do prazo para manifestação de interesse, foram recebidas duas comunicações - dos operadores [confidencial] e [confidencial], tendo o primeiro apresentado um preço de [confidencial] €/km (Anexo 6) e o segundo [confidencial] €/km (Anexo 7), tendo ambos optado pelo regime de prestação de serviços.*
- *Atualmente, o financiamento atribuído para a realização dos serviços essenciais, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, encontra-se definido no Ato de imposição de OSP, e respetivos aditamentos (Anexo 8) que prevê um modelo de compensação, cujo valor por km garantido se encontra fixado em [confidencial] €/km em dia útil e [confidencial] €/km aos sábados, domingos e feriados, ao qual acresce os [confidencial] €/viagem.*
- *O pagamento das compensações encontra-se enquadrado pelo Ato de imposição de OSP atrás referido e que consta do Anexo 8.*
- *O valor definido como preço base, e que resulta das propostas informais não vinculativas recebidas em resultado da consulta preliminar, é superior ao que resulta do modelo de compensação definido no Ato de imposição de OSP que, embora varie com a extensão da linha, não atinge o valor de [confidencial] €/km. Importa referir que o valor base não será necessariamente o valor final da adjudicação.*
- *O valor efetivo a depender resultará da execução real dos serviços contratados, bem como dos valores relativos à receita tarifária gerada (e outras compensações do Estado), aferidos através dos reportes mensais previstos no Caderno de Encargos.*

11. Da notificação de consulta preliminar ao mercado constava o seguinte:

- *“A Área Metropolitana do Porto (AMP) foi informada que a [confidencial] não estará em condições de manter, a curto prazo, a exploração do serviço de*

*transporte rodoviário de passageiros que vinha realizando no território em que a AMP exerce a competência de Autoridade de Transportes.*

- *Esta situação é enquadrada pelo Artigo 19º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros no que se refere à possibilidade de se adotar a exploração do serviço público de transporte de passageiros por ajuste direto em situações excecionais de modo a assegurar o interesse público.*
- *A caracterização do serviço em causa, nomeadamente no que se refere às linhas, frequências e tarifários consta dos Anexos I e II. É condição de exploração deste serviço que cada um dos veículos que integram o material circulante devam apresentar, no mínimo, a classe de emissões Euro III, sendo, ainda, obrigatória a adesão ao Sistema Intermodal Andante.*
- *Assim, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos, vem a Área Metropolitana do Porto realizar a presente consulta preliminar ao mercado, solicitando a indicação da parte de V. Exas:*
- *1. Da possibilidade de realizar o serviço público em regime de concessão de serviço público (i.e., remunerando-se com a receita bilhética em causa) e, em caso afirmativo, se estima ser necessário o pagamento de compensações por obrigações de serviço público e em que valor (valor unitário por veículo.km);*
- *2. Da possibilidade de realizar o serviço público em regime de prestação de serviços (i.e., remunerando-se exclusivamente com o pagamento da Área Metropolitana do Porto) e, em caso afirmativo, qual o valor de remuneração que estima ser necessário (valor unitário por veículo.km).”*

## **Caderno de Encargos (CE)**

12. No que se refere ao CE<sup>6</sup>, constata-se, desde já, que incorpora elementos que a AMT<sup>7</sup> considera nas suas recomendações que um Contrato de Serviço Público deve contemplar ao abrigo do RJSPTP, nomeadamente na definição de obrigações de reporte pelo operador, indicadores de avaliação de desempenho e critérios de qualidade de serviço e da frota.

<sup>6</sup> O CE é ainda composto pelos seguintes Anexos e Apêndices: Anexo 1 – Oferta Apêndice 1.a – Rede Apêndice 2.a – Linhas, frequências e horários Anexo 2 – Avaliação de Desempenho Anexo 3 – Tarifário Apêndice 3.a – Zonamento Apêndice 3.b – Títulos de transporte Anexo 4 - Bilhética Anexo 5 – Relatórios Apêndice 5.a – Reporte de Oferta Apêndice 5.b – Reporte de Tarifário Apêndice 5.c – Reporte de Frota Apêndice 5.d – Reporte de Reclamações.

<sup>7</sup> Consultar as diversas orientações emitidas e que constam de: 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)

13. Aliás, o caderno de encargos contém disposições semelhantes às constantes do contrato de serviço público que foi submetido à concorrência, embora simplificado, atenta a duração e complexidade da operação.
14. Para uma visualização abrangente do seu conteúdo, transcreve-se o respetivo índice, destacando-se adiantes diversas disposições contratuais:
  - Cláusula 1.<sup>a</sup> | Objeto
  - Cláusula 2.<sup>a</sup> | Contrato
  - Cláusula 3.<sup>a</sup> | Definições
  - Cláusula 4.<sup>a</sup> | Objeto
  - Cláusula 5.<sup>a</sup> | Duração e produção de efeitos
  - Cláusula 6.<sup>a</sup> | Período de Transição Inicial
  - Cláusula 7.<sup>a</sup> | Período de Exploração Disposições
  - Cláusula 8.<sup>a</sup> | Obrigações gerais
  - Cláusula 9.<sup>a</sup> | Cumprimento da legislação aplicável e licenciamento
  - Cláusula 10.<sup>a</sup> | Plano de Operação
  - Cláusula 11.<sup>a</sup> | Elaboração de Plano de Operação
  - Cláusula 12.<sup>a</sup> | Gestão de variações pontuais de procura previsíveis
  - Cláusula 13.<sup>a</sup> | Gestão de eventos não previstos
  - Cláusula 14.<sup>a</sup> | Ajustamentos pontuais
  - Cláusula 15.<sup>a</sup> | Variação da produção quilométrica
  - Cláusula 16.<sup>a</sup> | Transporte de passageiros com cadeira de rodas
  - Cláusula 17.<sup>a</sup> | Atrasos
  - Cláusula 18.<sup>a</sup> | Interrupções ou suspensões de serviço
  - Cláusula 19.<sup>a</sup> | Avaliação de desempenho
  - Cláusula 20.<sup>a</sup> | Títulos de transporte
  - Cláusula 21.<sup>a</sup> |
  - Cláusula 22.<sup>a</sup> | Venda dos títulos
  - Cláusula 23.<sup>a</sup> | Sistema de Bilhética do Adjudicatário
  - Cláusula 24.<sup>a</sup> | Fiscalização
  - Cláusula 25.<sup>a</sup> | Apoio e informação ao público
  - Cláusula 26.<sup>a</sup> | Website
  - Cláusula 27.<sup>a</sup> | Relacionamento com os passageiros
  - Cláusula 28.<sup>a</sup> | Obrigações gerais
  - Cláusula 29.<sup>a</sup> | Frota
  - Cláusula 30.<sup>a</sup> | Utilização dos bens para outras finalidades
  - Cláusula 31.<sup>a</sup> | Paragens e terminais
  - Cláusula 32.<sup>a</sup> | Manutenção
  - Cláusula 33.<sup>a</sup> | Limpeza e higienização
  - Cláusula 34.<sup>a</sup> | Publicidade
  - Cláusula 35.<sup>a</sup> | Estrutura de recursos humanos
  - Cláusula 36.<sup>a</sup> | Fardamento
  - Cláusula 37.<sup>a</sup> | Segurança e gestão de situações de emergência
  - Cláusula 38.<sup>a</sup> | Responsabilidade civil
  - Cláusula 39.<sup>a</sup> | Seguros
  - Cláusula 40.<sup>a</sup> | Caução
  - Cláusula 41.<sup>a</sup> | Propriedade intelectual
  - Cláusula 42.<sup>a</sup> | Proteção de dados pessoais
  - Cláusula 43.<sup>a</sup> | Dever de sigilo

- Cláusula 44.<sup>a</sup> | Direção
- Cláusula 45.<sup>a</sup> | Dever geral de informação
- Cláusula 46.<sup>a</sup> | Fiscalização e monitorização
- Cláusula 47.<sup>a</sup> | Informação de exploração, contabilística e financeira
- Cláusula 48.<sup>a</sup> | Monitorização, reporte e avaliação de desempenho
- Cláusula 49.<sup>a</sup> | Arquivo
- Cláusula 50.<sup>a</sup> | Remuneração do Adjudicatário; preço base
- Cláusula 51.<sup>a</sup> | Faturação e pagamento
- Cláusula 52.<sup>a</sup> | Compensação
- Cláusula 53.<sup>a</sup> | Partilha de benefícios
- Cláusula 54.<sup>a</sup> | Reposição do equilíbrio financeiro
- Cláusula 55.<sup>a</sup> | Modificação do Contrato
- Cláusula 56.<sup>a</sup> | Subcontratação
- Cláusula 57.<sup>a</sup> | Acordos de exploração conjunta
- Cláusula 58.<sup>a</sup> | Alterações das partes no Contrato
- Cláusula 59.<sup>a</sup> | Princípio geral de responsabilidade
- Cláusula 60.<sup>a</sup> | Mora, cumprimento defeituoso e incumprimento definitivo
- Cláusula 61.<sup>a</sup> | Sanções contratuais pecuniárias
- Cláusula 62.<sup>a</sup> | Sanções contratuais não pecuniárias
- Cláusula 63.<sup>a</sup> | Força maior
- Cláusula 64.<sup>a</sup> | Resolução pela Área Metropolitana do Porto
- Cláusula 65.<sup>a</sup> | Resolução pelo Adjudicatário
- Cláusula 66.<sup>a</sup> | Caducidade
- Cláusula 67.<sup>a</sup> | Transição
- Cláusula 68.<sup>a</sup> | Contagem dos prazos
- Cláusula 69.<sup>a</sup> | Leis aplicáveis
- Cláusula 70.<sup>a</sup> | Interpretação e integração
- Cláusula 71.<sup>a</sup> | Invalidez parcial
- Cláusula 72.<sup>a</sup> | Resolução Amigável
- Cláusula 73.<sup>a</sup> | Resolução por Via Judicial
- Cláusula 74.<sup>a</sup> | Gestor do Contrato
- Cláusula 75.<sup>a</sup> | Comunicações

15. Está em causa a prestação do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional na área geográfica da Área Metropolitana do Porto, referentes às linhas do operador identificado e para vigorar até ao dia anterior à data do início do período de funcionamento normal do «contrato de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana do Porto» (procedimento concursal em curso), se esta ocorrer primeiro, realizando-se nesse caso a redução proporcional do contrato, não produzindo efeitos financeiros até ser proferida decisão de não oposição pelo Tribunal de Contas (TdC) em sede de procedimento de fiscalização prévia.
16. O operador tem como obrigações gerais (8.<sup>a</sup>): i. Garantir a boa execução da prestação de serviços, de forma regular e contínua. ii. Cumprir o Plano de Operação. iii. Assegurar um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade

e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias, ao longo de todo o período de vigência do período de exploração e de acordo com os critérios especificados no CE, iv. Prestar o serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo Contrato. v. Explorar e adaptar o serviço público por forma a satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial. vi. Disponibilizar e manter os meios de exploração necessários e adequados para a exploração do serviço público que lhe for adjudicado. vii. Prestar o serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerne à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações. viii. Emitir e comercializar títulos de transporte e controlar os acessos aos veículos utilizados na exploração do serviço público, assegurando que apenas viajam passageiros com título válido. ix. Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas pela operação e implementar adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho. x. Dispor e assegurar manutenção de todos os meios necessários à exploração do serviço público, nomeadamente da frota, instalações, sistemas e equipamentos, no cumprimento do disposto no contrato. xi. Articular as responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no, ou com, o serviço público. xii. Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades de operação. xiii Colaborar com a AMP e com os outros operadores encarregues da exploração do serviço público nos momentos anterior e posterior ao período de exploração, bem como a adoção de todas as medidas que se revelarem necessárias e adequadas durante os períodos de transição, por forma a mitigar os efeitos negativos sobre os passageiros e a exploração do serviço público decorrentes da transição entre operadores, designadamente no que concerne à informação ao público, comercialização de suportes e títulos de transporte e demais matérias relativas à operacionalização da exploração do serviço público.

17. O Adjudicatário obriga-se (10<sup>a</sup>) a realizar uma prestação de serviços que assegure a satisfação dos requisitos do serviço de transportes constante do Anexo 1 (Oferta) em termos de linhas, percursos e frequências horárias, e a capacidade de transporte de todos os passageiros e elabora e executa um Plano de Operação.
18. São definidos limites aos atrasos admissíveis (17.<sup>a</sup>) sendo que estão sujeitos a avaliação de desempenho (19.<sup>a</sup>) através da aplicação dos indicadores de desempenho

e da qualidade do serviço constantes do Anexo 2 (Avaliação de Desempenho), com base nos dados reais sobre a execução da prestação de serviços obtidos através do sistema bilhética bem como as demais fontes identificadas no Anexo 5 (Relatórios). Em função da aplicação dos indicadores há lugar a aplicação de penalizações, nos termos previstos no Anexo 3 (Avaliação de Desempenho)..

19. Quanto a títulos de transporte (20.<sup>a</sup>), são os previstos no Anexo 3 (Tarifário) ou outros que venham a ser determinados pela AMP, bem como por lei ou regulamento, sendo que o Adjudicatário obriga-se ao cumprimento da legislação e regulamentos em vigor em matéria de títulos de transporte e que lhe sejam aplicáveis, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação, aprovado pela AMT. A titularidade da receita das vendas de títulos de transporte é da AMP (21.<sup>a</sup>).
20. O Adjudicatário obriga-se (25.<sup>a</sup>) a assegurar a divulgação do serviço público, sem prejuízo de as partes poderem acordar na realização de iniciativas conjuntas de promoção e divulgação, e a prestação, nos locais e meios apropriados, de apoio e informações ao público, antes, durante e após a prestação do serviço de transporte, designadamente a respeito de percursos, paragens, horários, tarifários, condições de utilização, alterações de serviço ou outras.
21. O operador obriga-se (27.<sup>a</sup>) a prestar assistência permanente aos passageiros atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos e cumprir a legislação europeia e nacional aplicável respeitante ao contrato de transporte e direitos dos passageiros, designadamente as estabelecidas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
22. O Adjudicatário está obrigado a disponibilizar e manter de forma permanente e ininterrupta os meios de exploração necessários e adequados para o exercício da atividade objeto do CE, para além daqueles que forem disponibilizados pela AMP, designadamente veículos, equipamentos, instalações, sistemas e materiais.
23. O operador obriga-se (29.<sup>a</sup>) a disponibilizar os veículos necessários e suficientes para a exploração do serviço público, os quais devem ser adequados à mesma.
24. Fica autorizada (30.<sup>a</sup>), desde que o Adjudicatário mantenha uma contabilidade analítica, a prestação de serviços comerciais, os quais não podem prejudicar a prestação de serviço público.

25. O Adjudicatário (31.<sup>a</sup>) tem direito a utilizar os terminais sites nas sedes dos Municípios que integram a AMP, nos termos constantes dos regulamentos das entidades gestoras dessas infraestruturas.
26. Deve proceder-se à manutenção dos bens e ao plano de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público e deve ser estabelecida uma estrutura de recursos humanos que permita dar integral cumprimento às obrigações decorrentes do contrato, devendo dispor de um número suficiente de pessoal dotado de experiência e formação adequadas e qualificação ou licenciamento necessário (quando aplicável) para desenvolver, de forma contínua e pontual, as atividades (35.<sup>a</sup>).
27. A AMP detém, nos termos previstos nos artigos 302.<sup>o</sup> a 304.<sup>o</sup> do CCP e no CE (44.<sup>a</sup>) os poderes de direção do modo de execução da exploração do Serviço Público no que respeita a matérias necessárias à execução do Contrato carentes de regulamentação ou insuficientemente reguladas, de forma a impedir que o Contrato seja executado de modo inconveniente ou inoportuno para o interesse público, sem prejuízo do disposto no número seguinte e, designadamente, da reserva de autonomia técnica ou de gestão do Adjudicatário que se encontra assegurada no CE ou, ainda, dos usos sociais.
28. O Adjudicatário (45.<sup>a</sup>) obriga-se a cumprir com as obrigações de reporte e informação constantes do artigo 22.<sup>o</sup> do RJSPTP, bem como a preencher e manter atualizados, na plataforma informática STePP, gerida pelo IMT, todos os dados relativos à exploração do serviço público e, ainda, a habilitar a AMP com toda a informação e documentos que esta lhe solicite para efeitos de reporte ou resposta a solicitações junto de entidades reguladoras
29. A atividade do Adjudicatário está sujeita à fiscalização e monitorização (46.<sup>a</sup>) da CIM, a qual pode promover a todo o tempo e sem aviso prévio as ações de fiscalização e auditorias que entender necessárias e está também sujeita à fiscalização e auditoria das autoridades públicas com competências legais na matéria, designadamente da Inspeção-Geral de Finanças, IMT, AMT e TdC.
30. O Adjudicatário obriga-se ainda a: a) Comunicar prontamente à AMP a obtenção de outros subsídios ou recursos que financiem o serviço público. b) Fornecer à AMP ou a outra entidade legalmente designada para o efeito, todas as informações que lhe sejam solicitadas, relacionadas com o preenchimento ou a manutenção dos requisitos e com a realização da atividade. c) Respeitar os requisitos e condições de que dependem o pagamento do preço contratual. d) Dispor de um Sistema Informático de Gestão que

inclua faturação e clientes, produtos e serviços, compras e fornecedores, contabilidade e tesouraria, contas correntes, SAFT-PT, impostos e gestão documental. e) Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos e *software* devidamente auditados ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial e permitir a sua consulta pela AMP ou por qualquer outra entidade que indique para o efeito, com a finalidade de garantir o adequado exercício das faculdades de fiscalização e controlo previstas no CE e na lei. f) Justificar a remuneração paga pela AMP e, bem assim, o eventual incumprimento dos objetivos contratualmente fixados

31. Deve também ser remetido (48.<sup>a</sup>) à AMP um relatório de reporte mensal e um relatório de reporte final de acompanhamento do contrato, com base na aplicação dos indicadores constantes do Anexo 2 (Avaliação de Desempenho) e nos termos descritos no Anexo 5 (Relatórios).
32. Como contrapartida pela execução integral do contrato:
  - O Adjudicatário tem direito (53.<sup>a</sup>) a receber da AMP uma remuneração, correspondente ao produto do preço unitário por veículo quilómetro comercial constante da proposta de exploração do serviço público pela produção de veículos quilómetro comerciais efetivamente medida.
  - Tendo em vista a definição do preço base foi realizada uma consulta preliminar ao mercado, nos termos do artigo 35.º-A do CCP a 10 operadores económicos, tendo resultado o preço base unitário por veículo quilómetro de €[confidencial]
  - Ao qual corresponde o preço base do contrato, a preços correntes, de €[confidencial] orrespondente ao produto do valor máximo por veículo quilómetro comercial e a produção quilométrica a realizar de acordo com o Anexo 1 (Oferta);
  - Apenas serão contabilizados os veículos.km comerciais efetivamente produzidos e reportados pelo operador e pela confirmação da AMP através de ações de fiscalização e de outros reportes indicados no CE, nomeadamente através da análise dos dados extraídos do sistema de bilhética, não podendo os mesmos exceder os previstos no Plano de Rede e Oferta em vigor;
  - Caso seja realizada produção quilométrica comercial diferente do valor de produção quilométrica comercial prevista no contrato e definida no Anexo 1 (Rede), a remuneração é objeto de ajustamento.

33. De qualquer modo, a AMP tem direito a uma partilha de 50% dos benefícios da exploração do serviço público nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP (53º).
34. Só há lugar à reposição do equilíbrio financeiro do contrato se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos referidos na Cláusula 55.<sup>a</sup>, resultar, comprovadamente: a) Um aumento de gastos provenientes do exercício das atividades objeto da prestação de serviços que altere os pressupostos nos quais o Adjudicatário se baseou para determinar o valor da sua remuneração e que não se enquadrem nas tipologias de riscos por este assumidas; b) Um impacto desse aumento de gastos, em termos de VAL (Valor Atual Líquido), apurado por referência à data de ocorrência do evento ou do último dos eventos que lhe deram origem superior a €20.000.
35. Sem prejuízo da possibilidade de resolução sancionatória do CE nos termos do artigo 333.º do CCP, a AMP pode, com observância das regras previstas nos artigos 325.º e 329.º do CCP e no artigo 45.º do RJSPTP, aplicar sanções contratuais pecuniárias (60.<sup>a</sup>) em caso de incumprimento pelo Adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações da AMP emitidas nos termos da Lei ou do Contrato. Na mesma cláusula são identificadas as violações consideradas leves, graves e muito graves, a que correspondem sanções que variam entre €25,00 e €1.000 (61.<sup>a</sup>).
36. Sem prejuízo, a AMP pode (66.<sup>a</sup>) resolver unilateralmente o contrato, sem que o Adjudicatário tenha direito a qualquer indemnização, quando ocorra qualquer dos seguintes factos: a) Incumprimento grave e reiterado por parte do Adjudicatário das obrigações legais, regulamentares ou decorrentes do presente CE a que está obrigado a cumprir. b) Violação muito grave de disposições do CE, c) Aplicação do montante máximo de penalidades previsto.

### III – DO PARECER

#### **Manutenção serviço/ininterruptibilidade do serviço público**

37. Efetivamente, a AMT emitiu um parecer prévio vinculativo favorável às peças do procedimento concursal conduzido pela AMP (PPV n.º 04/AMT/2020, de 09-01-2020) por considerar que se encontrava em conformidade com o RJSPTP, bem como com o Regulamento<sup>8</sup> e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.

---

<sup>8</sup> De referir, como mais abaixo se explica que o regime previsto no Regulamento (CE) 1370/2007 (*i.e.* abertura dos mercados dos serviços de transporte público de passageiro através de procedimento de contratação pública, concorrencial, aberto, não discriminatório e transparente) deveria ter sido implementado por todos os Estados-Membros até 3 de dezembro de 2019 (nomeadamente para os e serviços de transporte terrestre de passageiros por modo rodoviário – transporte em autocarro) até 3 de dezembro de 2019, sendo de salientar que o próprio Regulamento estabeleceu, desde a sua entrada em vigor, em 3.12. 2009,

38. Daqui decorre a concordância da AMT quanto aos procedimentos da AMP quanto ao cumprimento das regras nacionais e europeias de submissão à concorrência de serviços públicos de transporte de passageiros.
39. E nessa medida, a AMP integra-se nas situações identificadas<sup>9</sup> em informação pública<sup>10</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>11</sup>.
40. 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>12</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

---

um período de transição de dez (10) anos, para que os EM fossem, progressivamente, aplicando o novo regime concorrencial estabelecido, nomeadamente no que se refere ao regime de adjudicação, em modelo concorrencial, estabelecido no Artigo 5.º do Regulamento.

<sup>9</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>10</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>11</sup> Tal como anteriormente referido pela AMT ([https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoeregjurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoeregjurtransitorio_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>12</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.

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.

41. No referido documento, além das considerações sobre os efetivos impactos, em 2020 e 2021, da Pandemia SARSCoV2 (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 da várias situações:*

*(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”.*

42. 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>13 14</sup>

43. 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].
44. Nos casos em que os procedimentos não foram conclusos 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>15</sup> e que a operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até

---

<sup>13</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>14</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>15</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>16</sup>, parecer de entidade administrativa<sup>17</sup>, decisão judicial<sup>18</sup>).

45. 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>19</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.
46. Mais foi sublinhado que, existindo pagamento de compensações/remunerações, através de contratos de serviço público, quanto aos serviços de transportes titulados por Autorizações, deveriam ser cumpridas todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública.
47. Na verdade, será de referir que a existência de um contrato de serviço público poderá dispensar a necessidade de emissão de autorizações provisórias, pois aquele constitui título bastante para enquadrar a operação. De facto, inicialmente, as autorizações constituem o único título habilitante pois, nem sempre, estaria associado o pagamento de compensações/remunerações. Nesta data, constata-se que praticamente todos os serviços de transportes titulados por autorizações provisórias têm associado um contrato de serviço público com pagamento de compensações remunerações, pelo que esta situação não se tratará verdadeiramente de uma exceção, mas sim de uma regra.

---

<sup>16</sup> Cfr. *inter alia*, Artigo 45.º da LOPTC.

<sup>17</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>18</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>19</sup> Cfr. n.º 4, in fine do Artigo 19.º do RJSPTP.

48. Contudo, no caso concreto, verificou-se uma situação diversa, tal como exposto pela AMP, ou seja, não está em causa a prática de atos administrativos tendentes à manutenção em exploração dos serviços de transporte público existentes pelo operador incumbente mas por outro operador, visto que aquele terá decidido deixar de os explorar.
49. Ora, 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, do próprio operador, que pode manter ou perder o interesse na operação.
50. Estando a autorização provisória dependente da efetiva exploração do serviço, caso o operador deixe, expressa e/ou comprovadamente, de cumprir as obrigações constantes daquelas autorizações, incluindo a não prestação do serviço, eventualmente por perda de interesse, a autoridade de transportes tem à sua disposição diversos mecanismos previstos na lei a que pode recorrer.
51. Desde logo, 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.
52. 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, ainda que sendo alvo de impugnações judiciais, caberá à AMP 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, devendo obter-se evidências claras sobre eventual abandono de exploração de um operador incumbente 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.
53. Portanto, no caso concreto, afigura-se também admissível o recurso ao ajuste direto, de forma transitória, para evitar o risco iminente de rutura de serviços, 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).

### **Do contrato de serviço público e compensações**

54. 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 CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
55. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
  - *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*
  - *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.*
56. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>20</sup> ao operador de serviço*

---

<sup>20</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, os

*público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*<sup>21</sup>

57. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*

58. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que 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”.*

59. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*<sup>22 23 24</sup>, em que nos primeiros:

---

Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos passageiros.

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

<sup>22</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

<sup>23</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>24</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia considera-o como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

- 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 transporte 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.

60. Independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>25</sup> no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem são aplicáveis a todos os tipos de contratos e são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial<sup>26</sup>.

61. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>27</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas*

---

<sup>25</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

<sup>26</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

<sup>27</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>28</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.<sup>29</sup> (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”.

62. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

- As compensações/remunerações ligadas a contratos de serviço público não podem 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. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das 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, acrescido de um lucro razoável<sup>30</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>29</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

<sup>30</sup> Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

<sup>31</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) . No que respeita a obrigações de serviço público, e na medida em que são suscetíveis de constituir auxílios estatais na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

63. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão Altmark Trans do TJUE<sup>32</sup> relativamente à atribuição de compensações financeiras aos serviços de interesse económico geral (SIEG) e a sua articulação com as disposições dos Artigos 93.º e 107.º do TFUE. De facto, à luz do edifício jurídico aplicável aos serviços de transporte público de passageiros, abrangidos pelo Regulamento, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes municipais, intermunicipais e interregionais (SIEG) não são consideradas Auxílios de Estado na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público.
64. Acrescenta ainda a Comissão 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 no acórdão Altmark<sup>33 34 35</sup>. Ainda nos termos de referida jurisprudência, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da exceção em referência “desde que o auxílio vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...”*.
65. No caso concreto, e após consulta preliminar ao mercado, a AMP pretende contratualizar que:

---

<sup>32</sup> Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

<sup>33</sup> 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>34</sup> O Tribunal entendeu 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>35</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”*

- O operador tem direito a receber da AMP uma remuneração, correspondente ao produto do preço unitário por veículo quilómetro comercial constante da proposta de exploração do serviço público pela produção de veículos quilómetro comerciais efetivamente medida;
  - O preço base unitário por veículo quilómetro é de €[confidencial], ao qual corresponde o preço base do contrato, a preços correntes, de €[confidencial] correspondente ao produto do valor máximo por veículo quilómetro comercial e a produção quilométrica a realizar;
  - Apenas serão contabilizados os veículos.km comerciais efetivamente produzidos e reportados pelo operador e pela confirmação da AMP através de ações de fiscalização e de outros reportes indicados no CE, nomeadamente através da análise dos dados extraídos do sistema de bilhética;
  - Caso seja realizada produção quilométrica comercial diferente do valor de produção quilométrica comercial prevista no contrato e definida no Anexo 1 a remuneração é objeto de ajustamento.
66. De notar, desde logo, que o valor contratual.km é superior ao atualmente praticado, ainda que este tenha sido definido num contexto atípico, sendo que o mesmo se passa com o presente, ou seja, proposto para uma necessidade urgente e não duradoura, pelo que não se poderão retirar conclusões ou efetuar exercícios de comparação com anos anteriores. Mas tal implica, desde logo, a necessidade de uma fiscalização à execução contratual bastante exigente, designadamente no que se refere à transmissão de informação.
67. De sublinhar que a escolha deste modelo contratual, aproxima-o do modelo contratual futuro, mas também dos atos impositivos de obrigações de serviço público de serviços essenciais em 2020, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.
68. Destes últimos decorrem vários aspetos de relevo que confirmam a procura do rigor na aplicação das regras legais no que se refere a obrigações de serviço público e pagamento de compensações. Desde logo, porque são definidas (i) com objetividade, as obrigações tarifárias, (ii) os pressupostos e metodologia de operacionalização das compensações correspondentes, (iii) a transmissão de dados de exploração, incluindo informação contabilística, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras, (iv) os mecanismos de fiscalização e sancionatórios

69. Por outro lado, será de referir que a AMP comunicou à AMT os atos impositivos de obrigações de serviço público de serviços essenciais em 2020, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, que expressam claramente (i) que a imposição da obrigação de serviço público de realização dos serviços identificados confere aos operadores o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, atribuída pela AMP, calculada nos termos do anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007; (ii) que o cálculo das obrigações de serviço público tem por base a metodologia prevista no Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, levando em consideração elementos específicos, objetivos e quantificáveis: Custo mínimo diário da exploração de uma linha de serviço público de transporte de passageiros; Custo de produção por quilómetro; Receitas geradas pela exploração dos serviços de transporte<sup>36</sup>. (iii) e a despesa máxima estimada.
70. 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>37 38 39 40</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 para o mesmo fim<sup>41</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

---

<sup>36</sup> “O incumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas na presente imposição constitui ainda contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPPT.”

<sup>37</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>38</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf)

<sup>39</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)

<sup>40</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>41</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.

dos normativos legais nacionais e europeus, bem como jurisprudenciais, aplicáveis à matéria<sup>42</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 (CE) 1370/2007, nas informações desta Autoridade<sup>43</sup> e nas Orientações da Comissão Europeia<sup>44</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>45 46 47</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>48</sup>; (iii) Realizar auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo

---

<sup>42</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).

<sup>43</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>44</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>45</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>46</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>47</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>48</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)

operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007<sup>49</sup> 50.

- 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>51</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 a pagar, nos termos do Código dos Contratos Públicos 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
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>

<sup>49</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>50</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>51</sup> Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (ou contratos de serviço público): <https://gta transportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

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>• Nº de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>• Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

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

- Sem prejuízo de serem fixados critérios objetivos, permitindo a existência de racional para proceder a pagamentos por conta, na verdade, seria de garantir a possibilidade de efetivo ajuste de tais valores, caso se verifique que os valores reais e comprovados de gastos e rendimentos diferem daquilo que foi estimado inicialmente. Ou seja, admite-se a revisão de montantes de compensações, caso se verifique que as variáveis estimadas e constantes do seu cálculo sofreram alterações em função de dados reais relativos a serviços produzidos e não a consideração de variáveis não aceitáveis ou não contabilizadas inicialmente;
- Quanto aos gastos operacionais elegíveis, apenas seria de considerar a componente fixa dos gastos operacionais e a componente variável associada à efetiva prestação dos serviços essenciais definidos pelas autoridades de transportes;
- O défice elegível para financiamento resultaria da soma das receitas da venda de títulos de transporte ou prestações de serviços no âmbito do transporte público de passageiros com os subsídios à exploração (tais como compensações financeiras PART, PROTransP, Passes 4\_18, sub23 e social, ou outros apoios travessais à economia, como sejam o lay-off) deduzindo-se os gastos fixos da exploração - tendo em conta a oferta determinada no período

homologo de 2019 e os gastos variáveis em relação aos serviços de transporte público essenciais que forem definidos pelas AT;

- A imputação de valores médios ou de referência relativos à empresa e aos serviços operados a nível nacional, não se afigurava aceitável, uma vez que devem ser tidos em conta os custos efetivos relacionados com o serviço em concreto, nem se considera igualmente aceitável ter em conta perdas relativa a todo o grupo de empresas e de outros serviços que não estejam diretamente relacionados com a operação neste território, bem como não se considera também aceitável que o financiamento ao serviço público possa ser canalizado para cobrir défices de exploração de atividades comerciais.

71. De salientar que a avaliação da conformidade do presente contrato, tendo em conta a experiência dos atos impositivos de serviços essenciais, ao abrigo do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, não consubstancia a avaliação prevista no artigo 6.º daquele diploma, procedimento esse que é efetuado em sede própria.
72. Por outro lado, constata-se que o CE do presente procedimento estabelece o nível de serviço e as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros, que incluem diversas dimensões, designadamente: (i) carreiras a explorar, (ii) número de circulações, (iii) tarifários, (iv) requisitos dos veículos (v) informação ao público, (vi) obrigações de reporte; obrigações societárias; obrigações de imagem; obrigações de relacionamento com os passageiros; obrigações de manutenção; obrigações de limpeza; (vii) penalidades, comprovando a existência de uma significativa falha de mercado no quadro atual que deve ser suprida.
73. Face à documentação apresentada, podemos concluir que estamos perante um procedimento tendente à escolha de um operador para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse comercial do operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade na perspetiva pública, ainda que com carácter transitório.
74. Afigura-se que do procedimento não decorre qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, até porque foi efetuada consulta ao mercado, tendo em conta o procedimento concorrencial em curso e tendo por base a experiência de implementação do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, não existindo evidências de que a

remuneração permita cobrir os custos ocasionados com o serviço público, atentando aos procedimentos contratuais atualmente existentes.

75. Acresce que, à partida, estará afastado um cenário de sobrecompensação já que as compensações/remuneração dependem da demonstração dos dados reais da exploração acrescentando o facto de que os mecanismos sancionatórios e de avaliação do desempenho constituem verdadeiros incentivos à eficiência.<sup>52</sup>
76. Por outro lado, a imposição de implementação de sistemas contabilísticos adequados<sup>53</sup> evidenciará as contas de exploração atinentes ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar-se os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.
77. No que se refere ao “lucro razoável”, de referir que a AMT tem assumido como referência o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem<sup>54</sup>, que é de 10%. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável<sup>55</sup> associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros. Tal não significa no entanto que aquela percentagem deva, obrigatoriamente, ser alcançada..
78. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de

---

<sup>52</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014 Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, “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”.

<sup>53</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>54</sup> Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bpportugal.pt/QS/gsweb/Dashboards>.

<sup>55</sup> Para efeitos do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, sendo esses os factos que devem carecer de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento e de sua responsabilidade.

79. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que neste caso concreto se afigura estar garantido.

### **Obrigações contratuais/Indicadores**

80. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte<sup>56</sup>, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral, no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o já referido relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento (e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio<sup>57</sup>).
81. No caso concreto, sublinha-se que, à semelhança do procedimento concursal, foram tidas em conta as orientações da AMT quanto ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>58</sup>, tendo também sido definidos procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que lhe permite não só efetuar uma

---

<sup>56</sup> Ver: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_risptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_risptp_2016-2020.pdf) ; Relatórios de Obrigações de Serviço Público: [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) e Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros - <https://www.amtautoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>

<sup>57</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

<sup>58</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)

monitorização<sup>59</sup> eficaz da execução contratual<sup>60</sup> <sup>61</sup>, bem como acorrer à dinâmica da gestão contratual (alterações ao nível de serviço em função das circunstâncias).

82. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cabal cumprimento de horários e frequências. No quadro específico ora sob escrutínio estão estabelecidos indicadores de desempenho, correspondendo-lhes uma sanção efetiva para todo e qualquer incumprimento de nível operacional..
83. De sublinhar também que o CE prevê uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, como tem, aliás, sido recomendado pela AMT em outros procedimentos.

#### **Do contrato de serviço público e outros aspetos contratuais**

84. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o CE dá adequada execução ao 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 e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
85. Deverá também ser dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público*

---

<sup>59</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. 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. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>60</sup> Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

<sup>61</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.

*selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa.”. Julga-se assim que os deveres gerais e específicos de informação do operador permitirá à AMP produzir o referido relatório e de acordo com as orientações produzidas pela AMT.<sup>62</sup>*

86. Finalmente, de referir que a AMP deverá garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como à competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>63</sup>, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
87. Em conclusão, do ponto de vista global, constata-se que:
- Foram fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual na forma de obrigações de serviço público objetivamente fixadas;
  - Procedeu-se à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
  - Foi tido em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais da população em matéria de mobilidade;
  - Foi estabelecido o valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
  - Foram estabelecidos mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de avaliação do desempenho e estabelecimento de sanções contratuais.

---

<sup>62</sup> Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 em [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>63</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

88. Finalmente, deverá a AMP ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública<sup>64</sup>, na perspetiva dos concorrentes, mas também da entidade adjudicante, seja quanto à contratação seja quanto a eventuais subcontratações.
89. De recordar que o operador [confidencial] também deixará de operar nas CIM do Ave na CIM do Cávado, pelo que deve ser afastada a hipótese de tal procedimento configurar qualquer tipo de estratégia concertada no sentido de subir a remuneração pela prestação do serviço e promover o alargamento territorial de outros operadores. Deve a AMP, por isso, ponderar os mecanismos plasmados na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, se aplicáveis.
90. Nesse sentido, releva que seja comunicado à AMT a que empresa o presente contrato será adjudicado, devendo igualmente ser comunicadas quaisquer situações relativas a subcontratação de serviços ou de meios.

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

91. Não obstante se tratar de um procedimento urgente, destinado a assegurar a ininterruptibilidade de um serviço essencial, por causas que não se afiguram imputáveis à AMP, determina-se o seguinte:
  - Assegurar uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto à prestação de informação relativa a gastos e rendimentos, de forma a obviar a situações de sobrecompensação nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007;
  - Garantir a concorrência, ainda que se tratando de procedimento por ajuste direto;
  - Garantir o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019<sup>65 66</sup>, devendo o operador cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos no CE na legislação e

---

<sup>64</sup> <https://www.concorrenca.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica>

<sup>65</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>66</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

regulamentação aplicáveis, em particular, os constantes do RJSPTP e de regulamentos da AMT;

- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, transmitir à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais, caso se verifiquem, designadamente incumprimento de obrigações de serviço público previstos no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das 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, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros;
- Garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação e correspondente validação pelas entidades competentes adjudicantes e de fiscalização, 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;
- Garantir que o operador incumbente, mesmo em fase final de exploração dos atuais serviços, cumpre com as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual;
- Garantir a comunicação à AMT sobre a que empresa o presente contrato será adjudicado, devendo igualmente ser comunicadas quaisquer situações relativas a subcontratação de serviços ou de meios, de forma a assegurar a supervisão das alterações estruturais e de posicionamento nos mercados, para efeitos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

92. Do mesmo passo, recomenda-se que seja garantida a integridade do procedimento administrativo, incluindo:

- As evidências das causas da situação imprevisível e exterior à AMP, e que motivaram a necessidade de recurso ao presente procedimento, para assegurar a manutenção do serviço público;

- A documentação relativa a anteriores contratações de serviços públicos, com os operadores em causa, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, incluindo das ações de receção e verificação da informação de base transmitida pelos operadores.

## V – DAS CONCLUSÕES

93. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento a lançar pela AMP, estão em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, sendo por isso favorável.
94. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o valor do contrato, em valores estimados – dependentes da aferição dos dados reais da exploração e da efetiva duração do contrato - a preços correntes, de €[confidencial] correspondente ao produto do valor máximo por veículo quilómetro comercial e a produção quilométrica a realizar, em que o valor. Km é superior ao atualmente pago, ainda que em situações atípicas e não comparáveis.
95. De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas.
96. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.
97. De salientar, finalmente, que a avaliação da conformidade legal do presente contrato, tem em conta a execução e os montantes contratados no âmbito dos atos impositivos de serviços essenciais, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para efeitos previsionais da execução contratual, mas não consubstancia a avaliação prevista no artigo 6.º daquele diploma, procedimento esse que é efetuado em sede própria.

Lisboa, 10 de dezembro de 2021.



A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino