

## PARECER N.º 72/AMT/2021

[versão não confidencial]

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

#### I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM) e o Município da Mealhada remeteram<sup>1</sup> à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos, o procedimento pré-contratual tendente à celebração de contrato de atribuição de compensação por obrigações de serviço público na Linha 7440 Coimbra - Coimbra (por Cavaleiros)
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Através de correio eletrónico em 23-06-2021 e ofício 7652 de 12-07-2021

<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.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>3</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>4</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>5</sup>.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>6</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

## II - DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

7. No que se refere à definição do interesse público subjacente à contratação em causa, passamos a transcrever os fundamentos do projeto de deliberação administrativa que iniciará o procedimento:

---

<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.

<sup>6</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- “O serviço público de transporte de passageiros rodoviário disponível no Município é assegurado pela [confidencial] que é titular de um título de concessão outorgado ao abrigo do então vigente Regulamento de Transportes em Automóveis (“RTA”), atualmente objeto de “manutenção transitória” através da autorização emitida pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (doravante, “autorização provisória”);
- Considerando as condições impostas em nome do interesse público (designadamente, os horários e as tarifas), a realização deste serviço não é economicamente autossustentável, razão que determinou a suspensão da carreira em 2018, em resultado de um acentuado défice de exploração, o que justifica a necessidade de atribuir uma compensação financeira por obrigação de serviço público, ao operador, nos termos e condições previstos no artigo 24.º da citada lei;
- Dada a proximidade geográfica com a cidade de Coimbra, muitos moradores na Freguesia de Barcouço têm necessidade de para aí se deslocarem, seja por motivos de trabalho e/ou estudo, tendo sido seriamente prejudicados com a suspensão da linha, dado que não existe qualquer alternativa viável de transporte, como acontece com os municípios residentes na Mealhada e Pampilhosa, visto que estas localidades são servidas pelo transporte ferroviário;
- Os municípios detêm atribuições na área dos transportes e comunicações (alínea c) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), e que lhes cabe promover a equidade de tratamento e de oportunidades dos cidadãos no acesso aos transportes, contribuindo para a coesão económica, social e territorial,
- Por força da alteração determinada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, o citado artigo 10.º passa a prever a possibilidade de prorrogar as autorizações provisórias até à entrada em operação dos operadores a selecionar pelas autoridades de transportes na sequência de um procedimento concursal lançado nos termos e para efeitos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e do RJSPTP (com o limite máximo de dois anos);
- Ao abrigo dessa nova solução legal transitória, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, através da deliberação tomada no Conselho Intermunicipal da Região de Coimbra, de 16 de março de 2021, procedeu à prorrogação da

*autorização provisória até 3 de dezembro de 2021, e à reativação da mesma, o que legitima a realização dos serviços inerentes à linha de serviço público n.º 7440, concessionada ao operador [confidencial]., no Município da Mealhada;*

- *Os serviços inerentes à linha de serviço público n.º 7440, encontram-se inseridos no STePP – Sistema de Informação de Transportes Públicos de Passageiros, em conformidade com o exigido no artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;*
- *De acordo com o Aditamento ao Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências, celebrado em 2 de maio de 2020, entre o Município da Mealhada e a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, até à data da entrada em operação do serviço público de transporte de passageiros rodoviário objeto do contrato que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra celebrará ao abrigo das competências próprias e competências delegadas pelo Município nos termos do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências, vigente desde 5 de maio de 2017, o Município da Mealhada continua a assumir o exercício regular das competências referidas nas Secções II, III e IV do Capítulo II e no Capítulo III do mencionado Contrato Interadministrativo.*
- *Entre essas competências inclui-se a prevista na Cláusula 14.º do Contrato Interadministrativo, ou seja, a competência para proceder ao financiamento do serviço público de transporte de passageiros bem como financiamento das obrigações de serviço público e das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados determinados pela autoridade de transportes;*
- *A vigência de um novo regime jurídico que regula a atribuição de compensação por obrigações de serviço público no setor de transporte público de passageiros, plasmado no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (doravante, “RJSPTP”), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007;*
- *Na celebração deste contrato o Município reconhece especial importância às determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de junho, do Tribunal de Contas, no sentido de que: (i) A atribuição (necessariamente por via contratual, tendo em conta o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007) de uma compensação por obrigações de serviço público a um*

*operador titular de uma autorização provisória consubstancia um caso de contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos; (ii) A não sujeição à Parte II do Código dos Contratos Públicos determina que a sua celebração deve ser realizada, nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, na sequência de um procedimento pré-contratual ad hoc modelado com base no regime de procedimentos previsto nesse código, “com as necessárias adaptações”; (iii) Este procedimento pré-contratual ad hoc deve incluir, entre outras, uma fase instrutória, em que se cumprirão (para além da identificação das obrigações de serviço público que oneram o operador), para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações (cfr. Acórdão n.º 19/2019 do Tribunal de Contas): a) “A enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigação de serviço”; b) “Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; ed) “A valoração do 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.”*

- *Para esse efeito, a Câmara Municipal promoveu um conjunto de estudos e análises, de molde a garantir que a celebração deste acordo está em plena conformidade com o quadro normativo vigente e a jurisprudência do Tribunal de Contas;*
- *O resultado desses estudos e análises encontra-se documentado no documento da Conta de Exploração da Linha 7440 Coimbra (Portagem) | Coimbra (Portagem) no Concelho da Mealhada – constante do Anexo I à presente deliberação;*
- *Em conformidade com as observações e justificações constantes do estudo referido no Considerando anterior, foi elaborada a minuta do contrato – constante do Anexo II à presente deliberação”.*

### **Conta de exploração**

8. *É apresentado um documento de fundamentação que se centra “no apuramento e justificação dos custos que possam dar origem a compensações por obrigações de*

*serviço público (OSP) do município ao operador por serviço público de transporte de passageiros na reativação da linha 7440 – Coimbra-Cavaleiros. Este estudo tem como objetivo, por um lado, providenciar um cálculo dissecado dos custos de operação, e por outro, que sejam demonstrados os pressupostos do apuramento de custos como parte integrante da justificação junto do órgão regulador, neste caso a AMT (Autoridade da Mobilidade e dos Transportes).”*

9. No que se refere à linha em causa - Linha 7440 – a mesma caracteriza-se por ser uma linha intermunicipal, desativada em 2018, mas que ora se considera necessário reativar.
10. Embora esta seja uma linha intermunicipal (identificando-se quilómetros comerciais e quilómetros em vazio) cujo trajeto incide sobre dois concelhos, assumiu-se que os custos seriam suportados apenas pelo concelho da Mealhada, considerando que esta linha beneficia maioritariamente este Município.
11. Para a elaboração da conta de exploração, e como pressupostos, foram tidos em conta, de forma sumária:
  - Os valores dos custos relacionados com os motoristas, com base no contrato coletivo entre a ANTROP e a STRUP;
  - Para os valores de consumo dos veículos, assim como de custos de manutenção marginal (pneumáticos, óleos, entre outros consumíveis), foram considerados valores padrão no setor, distinguindo entre os valores referentes a viaturas Standard e viaturas Mini;
  - Os quilómetros que serviram de base a estes cálculos foram obtidos através do desenho da linha considerando os horários estipulados;
  - Em termos de duração do contrato, pressupõe-se duração de 1 ano;
  - Quanto a receita, são tidas em contas duas fontes distintas: a dos passes escolares e da venda de bilhetes (ultimo valor é de 2017), estimando-se uma receita de [confidencial] €/km, num total de [confidencial] €.
12. Acresce ter sido simulada a organização operacional para exploração dos referidos serviços, tendo como resultado um montante de gastos operacionais de €[confidencial] em que se inclui:
  - O valor equivalente a gastos brutos com um motorista a tempo inteiro e um motorista a tempo parcial, ambos posicionados no nível 5 da carreira;



- Uma viatura Standard com idade média de 10 anos e uma viatura Mini com idade média de 6 anos, sendo considerado 50% do valor anual da amortização e do seguro referente à viatura Mini;
  - Em relação aos custos de estrutura, foram considerados 16% dos custos operacionais e tendo em conta o reduzido risco relativo à procura, foi considerada uma margem de lucro de 7% incidindo sobre os custos operacionais e os custos de estrutura.
13. Assim, *“por forma a suprimir o défice de exploração, são efetuados pagamentos adicionais ao operador em forma de compensações por Obrigações de Serviço Público (OSP), aportados ao projeto. Estas compensações resultam da diferença entre a receita bilhética obtida e o total de gastos operacionais do serviço. Esse valor será coberto pelo município da Mealhada, correspondendo a [confidencial] €.”*

### **Peças do procedimento**

14. A Cláusula 1.<sup>a</sup> da minuta contratual estabelece que o contrato tem como objeto a contratação do serviço de transportes já indicado, designadamente nos termos e para os efeitos do artigo 10.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 52/2015, de 9 de junho, do n.<sup>o</sup> 1 do artigo 5.<sup>o</sup> do Código dos Contratos Públicos, do artigo 201.<sup>o</sup> do Código do Procedimento Administrativo, do n.<sup>o</sup> 1 do artigo 3.<sup>o</sup>, do artigo 6.<sup>o</sup> e do Anexo ao Regulamento, dos artigos 23.<sup>o</sup> e 24.<sup>o</sup> do RJSPTP, e do artigo 2.<sup>o</sup> do Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 169-A/2019, de 29 de novembro, pretendendo-se:
- A fixação de obrigações de serviço público e estabelecimento dos termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário ao abrigo do respetivo título de concessão outorgado nos termos do ex-Regulamento de Transportes em Automóveis, atualmente objeto de manutenção transitória por força da autorização, nos termos do artigo 10.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 52/2015, de 9 de junho constante do Anexo I ao Acordo; e
  - A atribuição ao operador de uma compensação pelas obrigações de serviço público impostas contratualmente.
15. De acordo com a Cláusula 2.<sup>a</sup>, o contrato tem como termo resolutivo a extinção, por qualquer causa, da Autorização Provisória ou o início de operação efetiva da operação

objeto do contrato de serviço público a adjudicar pela CIM<sup>7</sup>, nos termos e para os efeitos do disposto no RJSPTP e no Regulamento consoante o que ocorra em primeiro lugar, podendo ser prorrogado.

16. Segundo a Cláusula 3.<sup>a</sup> o operador deve assegurar a realização contínua dos serviços públicos de transporte de passageiros rodoviário e:

- Garantir a boa execução dos serviços inerentes à linha, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
- Operar a linha de acordo com os percursos, horários e frequências previstos no Anexo II ao Contrato;
- Requerer, custear, obter e manter todas as licenças e autorizações necessárias à realização dos serviços;
- Prestar os serviços a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei;
- Assegurar a existência e manutenção em vigor das apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes à operação dos serviços, incluindo, mas sem limitar, os seguros obrigatórios ao abrigo da legislação aplicável, celebradas com empresas de seguros devidamente autorizadas para o exercício da atividade seguradora;
- Não interromper o desenvolvimento dos serviços inerentes à linha prevista na Autorização Provisória, salvo autorização prévia e expressa pela Autoridade de Transportes;
- Colaborar lealmente com a Autoridade de Transportes no âmbito da preparação do concurso público tendente à celebração do contrato de serviço público e da execução deste contrato

17. Estabelece a Cláusula 4.<sup>a</sup> que o operador deve ainda:

- Zelar pelo cumprimento dos horários e pela correta aplicação do sistema tarifário e de títulos de transporte;

---

<sup>7</sup> No caso presente, a CIM submeteu a parecer prévio da AMT o concurso público internacional para a rede de transportes da região, onde se incluem estes serviços, tendo sido emitido parecer positivo. [https://www.amt-autoridade.pt/media/3040/ppv\\_tomar\\_-regiaocoimbra\\_anadia\\_vagos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3040/ppv_tomar_-regiaocoimbra_anadia_vagos.pdf)



- Garantir que todos os passageiros detenham títulos de transporte válidos;
  - Disponibilizar aos passageiros, através de meios de comunicação adequados e eficientes, sobretudo a sua página de internet, todas as informações atualizadas respeitantes a horários, percursos, itinerários, tarifários, títulos de transporte, postos de venda, meios de reclamação e queixas, e condições de utilização do serviço, em observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do RJSPTP, no n.º 9 do artigo 7.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Capítulo II do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
  - Comunicar aos passageiros todas as alterações imprevisíveis causadas à operação dos serviços, com a maior brevidade possível e através dos meios mais adequados e eficazes;
  - Cumprir a legislação europeia e nacional que consagra os direitos dos passageiros, nomeadamente o disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, assim como o previsto no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
  - Cumprir com as obrigações relativas ao livro de reclamações, em 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.
18. Segundo a Cláusula 5ª, sem prejuízo das demais obrigações de informação e de reporte previstas na lei e em normas regulamentares, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP, o operador obriga-se a prestar todas as informações e todos os esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução do acordo, que lhe sejam solicitados, bem como relatórios mensais com todas as informações previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e os dados necessários à elaboração dos relatórios anuais previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.
19. Estabelece a Cláusula 6.ª que o operador receberá uma compensação no valor estimado de €[confidencial] podendo este montante ser alterado, por acordo entre as partes, para valor superior ou inferior, em razão das variações dos valores relativos à venda de bilhetes, sendo que se trata da única contrapartida que lhe é devida.
20. Segundo a Cláusula 7.ª o operador deve dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística,

por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes à linha.

21. Acrescenta que dever-se-á proceder ao ajustamento dos pagamentos quando se verifiquem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis ao operador, independentemente da origem ou causa desses benefícios, nos termos da legislação aplicável.
22. Nos termos da Cláusula 9.<sup>a</sup>, o contraente público detém poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, sem prejuízo da fiscalização, nos termos da lei, por outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT.
23. A Cláusula 10.<sup>a</sup> procede à nomeação do gestor do contrato e a Cláusula 11.<sup>a</sup> estabelece que podem ser aplicadas sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento, entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função da gravidade da infração, com base no seguinte modelo de avaliação de desempenho:
  - (i) *IR = 100% (Índice de realização dos serviços)*
    - *considera-se um serviço realizado se for realizado na íntegra, de acordo com o horário e paragens com passagem prevista em cada circulação;*
    - *IR = [1 - (Número de circulações não realizadas ou incompletas / Número de circulações planeadas)] x 100%;*
    - *Avaliação mensal com aplicação de multa entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função da recorrência da infração.*
  - (ii) *IP10P > 90% (Índice de pontualidade à partida)*
    - *considera-se pontualidade à partida qualquer circulação cujo atraso seja inferior a 10 minutos face ao horário previsto para a primeira paragem da circulação;*
    - *IP10P = [1 - (Número de circulações com atraso igual ou superior a 10 minutos à partida / Número de circulações realizadas)] x 100%;*
    - *Avaliação mensal com aplicação de multa entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função da recorrência da infração.*
  - (iii) *IP10C > 90% (Índice de pontualidade à chegada)*
    - *considera-se pontualidade à chegada qualquer circulação cujo atraso seja inferior a 10 minutos face ao horário previsto para a última paragem da circulação;*
    - *IP10C = [1 - (Número de circulações com atraso igual ou superior a 10 minutos à chegada / Número de circulações realizadas)] x 100%;*

- Avaliação mensal com aplicação de multa entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função da recorrência da infração.

(iv) Iniciar qualquer circulação antes da correspondente hora planeada no horário, sendo cada caso de adiantamento não autorizado considerado como uma infração autónoma, sancionável pela aplicação de uma multa fixa no valor de 100 €.

24. De acordo com a Cláusula 12.<sup>a</sup> o contrato pode ser resolvido unilateralmente, sem direito a qualquer indemnização, nos seguintes casos:

- Ultrapassagem dos limites do valor acumulado das sanções contratuais aplicadas, previstos no n.º 3 da[confidencial]
- Se não cessar, no prazo razoável para o efeito, o incumprimento ou o cumprimento defeituoso de qualquer das suas obrigações contratuais por facto que lhe imputável;
- Incumprimento de decisões judiciais relativas ao contrato ou de quaisquer entidades com poderes de regulação sobre as prestações previstas no Contrato;
- Declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução, sujeição a qualquer medida judicial de recuperação de empresa ou inabilitação judicial ou administrativa do exercício da atividade social;
- Condenação por qualquer delito que afete de forma grave a sua honorabilidade profissional ou que o impeça de cumprir o Contrato; e
- Exercício de prática fraudulenta que lese o interesse público.

### III – DA ANÁLISE

25. A entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público<sup>8 9</sup>:

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de

<sup>8</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)

<sup>9</sup> A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu: [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)

celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;

- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.

26. No entanto, o legislador havia pré-determinado, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
27. Nesse sentido, 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 pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros, tal como referido, e bem, pela requerente.
28. Como referiu a AMT<sup>10</sup>, aquele diploma não determinou a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no CCP, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
29. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT<sup>11</sup>), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, diversas obrigações, aliás citadas pela requerente.
30. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>12</sup> ao operador*

---

<sup>10</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)

<sup>11</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>12</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92

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

31. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
32. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"<sup>13,14</sup>*
33. Por outro lado, referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público"*, sendo que as incidências *"(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de*

---

de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>13</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>14</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

*obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*<sup>15</sup>

34. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”*, estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável.”*
35. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável”*<sup>16</sup>, *igual ao efeito financeiro líquido”*.
36. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”*, pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”*.

---

<sup>15</sup> Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

<sup>16</sup> Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”*.



37. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”*.
38. Antes de mais, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento contratual de forma articulada pela CIM e Município enquanto autoridades de transportes.
39. Tal releva igualmente para se garantir que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril. De recordar que, tal como consta de informação pública<sup>17</sup> promovida pela AMT, deve ser acautelado o cruzamento de informação com outras entidades públicas, no sentido de aferir se aquele recebe compensações de outras entidades pelo mesmo serviço (PART, Protransp, e outras compensações ou subvenções) de forma a evitar a sobrecompensação. Essa avaliação pode ser efetuada inicialmente, bem como no decurso da execução contratual, promovendo uma gestão dinâmica, bem como uma maior adequação à realidade, e maximizando os recursos públicos a afetar, permitindo sucessivos ajustes, sempre que necessário, ao esforço financeiro público.
40. Por outro lado, sublinhar que, tal como publicitado pela AMT<sup>18</sup>:
- A fundamentação do preço contratual é uma competência da entidade adjudicante, está subjacente ao enquadramento legal, nacional e europeu, e às orientações da AMT nesta matéria, que apenas através do cumprimento da obrigação de transmissão de informação por parte de operadores económicos, beneficiários de financiamento público, é possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos;
  - A atribuição de tais compensações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que as autoridades de transportes/entidades adjudicantes devem poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhes permitam exercer as competências que legalmente lhes estão atribuídas.

---

<sup>17</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>18</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

- Todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade<sup>19</sup>;
  - Se os operadores de transportes não transmitirem a informação a que estão legalmente obrigados, não será, em princípio, aceitável que sejam beneficiários daquele esforço financeiro público.
41. Tendo em conta o consignado nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no anexo ao Regulamento, bem como o interesse público subjacente – reativação da linha por se verificar necessária – cuja fundamentação está na disponibilidade das autoridades de transportes, conclui-se pela necessidade de pagamento de €31,595,52 à Rodoviária da Beira Litoral, S.A. pela realização do serviço em causa, tendo em conta os gastos e rendimentos estimados e associados à exploração.
42. De referir que o valor constante do estudo de fundamentação - €74.942 – se refere ao horizonte temporal de um ano, ao invés do prazo pretendido de vigência do contrato, que é de 6 meses, tal como pretendido pelo Município e tal como aceite (segundo informação do Município) pelo operador<sup>20</sup>.
43. Estão, por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, poderiam impossibilitar a continuidade ou a manutenção da prestação do serviço, considerado “serviço público essencial”<sup>21</sup>, nos termos estipulados.

<sup>19</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf). tal como consta de informação da AMT sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade*. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade .

<sup>20</sup> Referiu o Município que “ *venho esclarecer que o estudo da empresa Trenmo (Conta de Exploração da Linha 7440 Coimbra (Portagem) | Coimbra (Portagem) no Concelho da Mealhada), que serviu de base ao cálculo da compensação, teve como base o horizonte temporal de 1 ano. Todavia, atendendo a que não é possível, nesta data, celebrar contrato para esse período temporal mais alargado, visto que a autorização provisória termina a 3/12/2021, o cálculo da compensação foi feito para o período de 6 meses (estimou-se o início da prestação do serviço em julho de 2021).*”

<sup>21</sup> 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.

44. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como se pretende contratar, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor da compensação fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
45. No entanto, não obstante o contrato estabelecer que:
- O montante de compensações pode alterado, por acordo entre as partes, para valor superior ou inferior, em razão das variações dos valores relativos à venda de bilhetes, sendo que se trata da única contrapartida que lhe é devida;
  - Pode existir ajustamento dos pagamentos quando se verifiquem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis ao operador, independentemente da origem ou causa desses benefícios, nos termos da legislação aplicável.
46. Certo é que se consagra o ajustamento em função das vendas de bilhetes e de passes escolares, mas não se referem outras vendas, como sejam as vendas de títulos de transporte mensais - “passes” – para o público em geral.
47. De recordar que o contrato estima um lucro razoável de 7% e o valor de referência considerado pela AMT corresponde ao valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem<sup>22</sup>, que é de 10%.
48. Deverá, por isso, ser considerado o total de vendas tarifárias<sup>23</sup>, de forma a evitar que o operador seja compensado para além do razoável.
49. Por outro lado, recomenda-se que seja reponderado o prazo contratual e o valor associado ao mesmo, uma vez que:
- As autorizações provisórias cessarão, por via legal, a 3 de dezembro de 2021;
  - E mesmo que assim não fosse, o procedimento concursal da CIM ainda será lançado em breve, pelo que não estará adjudicado antes da data supra referenciada.

<sup>22</sup> Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/gsweb/Dashboards>.

<sup>23</sup> De recordar que, nos termos do artigo 47.º do CCP, que estabelece que “O preço base, que deve ser definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato” e que “a fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35.º-A, ou os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo”.

50. Ou seja, inevitavelmente, o presente procedimento terá de ser prorrogado, o que é manifestamente antecipável e poderá dar lugar a eventual constatação de repartição de despesa de forma não fundamentada.
51. Mais se recomenda que o prazo contratual seja claramente expresso no contrato, incluindo as prorrogações estimadas, devendo incluir, naturalmente, a despesa associada.
52. Por outro lado, cumpre sublinhar que em sede de execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>24</sup>, bem como para potenciar a maximização de recursos públicos.
53. O n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>25</sup>, sendo que tal se revela da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>26</sup>.
54. Não obstante o contrato estipular a detenção de adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>27</sup>, mais se deve garantir que seja certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja

---

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

<sup>25</sup> "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

<sup>26</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>27</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.

55. Por isso, o operador deve apresentar dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
56. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – ainda que 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>
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo Total por linha</li> <li>• Valor médio consumo/veículo</li> </ul>
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N.º de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>• Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano escolar com indicação nomeadamente do n.º de alunos</li> </ul>



	autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
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>

57. Acresce que, como já referido, as obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.<sup>28</sup>, o que se verifica no caso concreto, sublinhando-se os extensos e mensuráveis indicadores de cumprimento das obrigações de exploração. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>29</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>29</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.

<sup>30</sup> De qualquer modo, devem as autoridades de transportes procurar garantir que todos os operadores que prestam serviços no seu território devem ser abrangidos por acordos semelhantes, bem como se deve garantir, quanto a este e quanto a todos os operadores, que os pagamentos estimados nos contratos não constituam uma expectativa de receção dos mesmos por inteiro, devendo as autoridades validar (através de prova documental do operador), tal como sugerido, todos os dados relativos a gastos e rendimentos associados à exploração.



58. Sublinha-se também que a imposição de obrigações nos termos referidos, designadamente de informação, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado que é a assimetria de informação entre operadores<sup>31</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, o que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”, o que ora se deve mitigar ou eliminar, independentemente da adjudicação do procedimento concursal da CIM.
59. Será sempre de recordar:
- A possibilidade de utilização de indicadores de monitorização e supervisão adicionais, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>32</sup>, produzida pela AMT, naturalmente adaptados aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
  - Ainda que previsto no contrato, a necessidade de transmitir dados necessários à elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º e 18.º -A do Regulamento n.º 430/2019<sup>33</sup> e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento,
  - Independentemente daqueles procedimentos, nos termos do RJSPTP as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais.
60. No que se refere à relação com o passageiro, de sublinhar a referência ao cumprimento do consignado no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: 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)

<sup>32</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>33</sup> Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - [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>34</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

61. No que se refere a penalidades, o contrato refere que, por cada evento de mora ou de cumprimento defeituoso do Contrato, é aplicada uma sanção contratual pecuniária entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função gravidade da infração, com base num modelo de avaliação de desempenho. Contudo, apenas estão em causa modelos de avaliação de desempenho quanto a obrigações operacionais.
62. De recordar que o artigo 45.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas, e que os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes, que é parte no contrato, atender à gravidade da infração.
63. Portanto, a todas as obrigações contratuais deverá corresponder a aplicação de multas pelo seu incumprimento, devendo ser fixado um valor máximo e um mínimo.
64. Em suma, é de concluir e sublinhar:
  - Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
  - São impostas obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
  - É estabelecida a fundamentação de compensações e possibilidades de ajustamento face à realidade da exploração;
  - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
  - As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, em caso de incumprimento.
65. Ou seja, considerando os dados disponibilizados, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, e perante compensações que se afiguram não ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas e evitando o pagamento de penalizações.
66. Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da de um concurso público para todo o sistema de transportes naquela região, considerou-

se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento, por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

#### IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

67. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
68. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
69. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes – ainda que não totalmente abrangentes<sup>35</sup> -, o que ainda assim permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, sem prejuízo do atual clima de incerteza causado pela Pandemia Covid19, de contornos e duração ainda imprevisíveis.
70. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos <sup>36</sup> <sup>37</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que:

---

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

<sup>36</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

<sup>37</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre

- Garantir que, para efeitos de formação do valor de compensações:
  - i. Deve existir adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada;
  - ii. São tidos em conta todos os rendimentos obtidos coma exploração em causa;
- Garantir o cumprimento do artigo 45.º do RJSPTP devendo ser previstas e aplicadas multas contratuais para o caso de incumprimento de qualquer das obrigações previstas no contrato;
- Aferir se o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no contrato, lei e em regulamento e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT, para efeitos do artigo 46.º do RJSPTP;
- Garantir que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;

71. Por outro lado, recomenda-se:

- Reponderação do prazo contratual e o valor associado ao mesmo, por se afigurar previsível a necessidade de prorrogação contratual a breve prazo, uma vez que o procedimento concursal da CIM não será, previsivelmente, adjudicado antes do fim do corrente ano;
- Garantir que se transmitem os dados relativos a pagamentos anuais, devidamente desagregados, no âmbito do controlo anual de compensações, previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>38</sup>;

---

*transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)*

<sup>38</sup> Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março Recolha de informação AMT - Compensações Financeiras 2020 tabelas dos anexos II e III - [https://www.amt-autoridade.pt/media/3031/tabelas\\_informacao\\_compensa%C3%A7oes\\_financeiras.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3031/tabelas_informacao_compensa%C3%A7oes_financeiras.pdf)

- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garantir que se cumprem as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Garantir que se cumprem as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.

## V – DAS CONCLUSÕES

72. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é positivo por se considerar que o procedimento contratual apresentado, e respetiva fundamentação, cumprem os requisitos gerais determinados pelo RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.

73. O parecer positivo está condicionado à garantia do cumprimento das determinações efetuadas, no sentido de assegurar, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.

Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.

Lisboa, 22 de julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho