

## PARECER N.º 44/AMT/2024

[versão não confidencial]

### I – INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) “*Acordos de Regulação dos Termos e Condições relativos à exploração de serviços inerentes às linhas de transporte público de passageiros previstas em autorização provisória e de atribuição de compensações por obrigação de serviço público*”, para efeitos de obtenção de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. De referir que a AMT emitiu um parecer prévio vinculativo favorável às peças do procedimento concursal conduzido pela CIM (Parecer n.º 32/AMT/2020, de 2 de abril) por se considerar que se encontrava em conformidade com o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
3. O Tribunal de Contas emitiu visto prévio favorável àqueles contratos e posteriormente, a CIM veio solicitar a emissão de parecer sobre alterações promovidas aos Contratos tendo sido emitido parecer favorável pela AMT (Parecer 107/AMT/2023 de 30 de novembro).
4. O parecer inscreve-se nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio 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, designadamente, 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres

e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

## II – ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

5. Refere a CIM que, por razões imperiosas que resultaram no adiamento da data de arranque do período de exploração contratual do Contrato de Concessão do Serviço de Transporte Público Rodoviário de Passageiros (comunicação em anexo), enquanto Autoridade de Transportes (Anexo II da documentação enviada), compete à CIM assegurar a manutenção do regime de exploração a título provisório, designadamente no que se refere ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros (Anexo III da documentação enviada).
6. Neste sentido, considera o seguinte:
  - Perante o contexto introduzido pela pandemia da doença Covid-19, a CIM procedeu à compensação financeira aos Operadores de serviço público pela perda de receita no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, pela realização dos chamados «serviços essenciais», até à data 31.12.2023;
  - Com o fim da pandemia da doença Covid-19, a Lei do Orçamento de Estado para 2024 não faz referência à manutenção do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para o ano de 2024, pelo que fica assim determinado o termo da sua aplicabilidade para 31.12.2023;
  - As consequências do termo de vigência do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, em 31.12.2023 são duas: por um lado, deixa de haver habilitação legal para realizar o pagamento de compensações aos operadores ao abrigo dos chamados «serviços essenciais», compensações essas que tinham em vista eliminar os défices de exploração resultantes do impacto da pandemia Covid-19 e das circunstâncias económicas subsequentes; por outro, eram as Comunidades Intermunicipais que detinham as competências para desenvolver essas tarefas, o que deixa de suceder;

- Em resultado da revogação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, não é possível à CIM continuar a realizar, em 2024, pagamentos aos Operadores de serviço público de transporte de passageiros nos termos e com os fundamentos com que o vinha fazendo até 31.12.2023, por ausência de suporte legal;
  - Todavia, permanece inalterado o regime legal pelo qual se rege o serviço público de transporte de passageiros, ao abrigo do qual - artigo 24.º do RJSPTP – se prevê a celebração de contratos de serviço público com os Operadores de transportes, tendo em vista a estabelecer com estes as obrigações de serviço público a que ficam adstritos, bem como as circunstâncias e as condições em que os mesmos podem receber compensações financeiras em contrapartida;
  - A CIM determinou formalizar *“Acordos de Regulação dos Termos e Condições Relativos à Exploração de Serviços Inerentes às Linhas de Transporte Público de Passageiros Previstas na Autorização Provisória e de Atribuição de Compensação por Obrigações de Serviço Público”*, durante o período de transição do Contrato de Concessão que foi precedido de concurso público.
7. Mais refere que foram espoletadas as diligências no sentido de avançar com o procedimento de contratualização, com os Operadores titulares de autorizações provisórias:
- [confidencial]
8. Da estimativa de custos para o ano de 2024 (Anexo I da documentação enviada), refere a CIM o seguinte:
- A rede de serviços essenciais de transporte público rodoviário de passageiros, em operação entre o dia 1 de janeiro de 2024 e o dia 31 de dezembro de 2024, congrega o período escolar e período não escolar.
  - Para o efeito de cálculo da estimativa de custos de manutenção do serviço de transportes, no período entre o dia 1 de janeiro de 2024 e o dia 31 de dezembro de 2024, foi adotada a seguinte metodologia:
    - Quanto à estimativa dos custos operacionais: ao custo por quilómetro do ano de 2023 (Tabela 1 do Anexo I), foi aplicada a Taxa de Atualização Tarifária a vigorar no ano de 2024,

contabilizando-se o n.º de quilómetros produzidos durante o período homologado do ano anterior.

- Quanto à estimativa de receitas: calculada a partir do período homologado do ano anterior, aplicada a Taxa de Atualização Tarifária em vigor no ano de 2024.
- Do cálculo da diferença entre os custos operacionais e receitas tarifárias, resulta o valor, previsional, da compensação a atribuir a cada Operador Económico, pela exploração do serviço de transporte público rodoviário (Tabela 2 do Anexo I).

[confidencial]

[confidencial]

9. Em resultado da operação dos serviços essenciais de transporte público rodoviário de passageiros, é previsível uma produção quilométrica de [confidencial] km, associada a um custo operacional de [confidencial] €, com receitas tarifárias no valor de [confidencial] €. A despesa estimada, a financiar no ano de 2024, pela CIM, corresponde a um montante de [confidencial] €
10. [confidencial]
11. De modo a formalizar os supramencionados Acordos, submete-se a parecer vinculativo a minuta de Acordo de Regulação dos Termos e Condições Relativos à Exploração dos Serviços Inerentes às Linhas de Transporte Público de Passageiros Previstas em Autorização Provisória e de Atribuição de Compensação por Obrigações de Serviço Público, da qual faz parte integrante a seguinte informação:
  - Minuta do acordo de regulação.
  - Plano de Oferta por Operador.
  - Listagem de linhas com Autorizações Provisórias.
12. Mais refere a CIM que *“perante o que consubstancia a celebração dos referidos Acordos, deve ser reconhecida especial importância às determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de junho, do Tribunal de Contas, no sentido de que:*

- *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;*
- *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»;*
- *Este procedimento pré-contratual ad hoc deverá incluir, entre outras, uma fase instrutória, em que se cumprirão, para além da identificação das obrigações de serviço público que oneram o Operador, os artigos 23.º e 24.º do RJSPTP.*
- *Será, portanto, para garantir o bom e regular funcionamento da contratualização destes serviços de considerar o mandato no secretariado executivo desta CIM, mais concretamente na figura de delegação de competências para, apenas com este concreto fim, proceder à tramitação do referido procedimento pré-contratual.”*

## **Acordos**

13. A cláusula 1.<sup>a</sup> estabelece que o objeto dos mesmos é a fixação de obrigações de serviço público e estabelecimento de novos termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário pelos operadores no território abrangido pela CIM o abrigo do respetivo título de concessão outorgado nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis, atualmente objeto de manutenção transitória por força da autorização, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e a de uma compensação pelas obrigações de serviço público impostas.
14. A Cláusula 2.<sup>a</sup> estabelece que o Acordo produz efeitos desde o dia 1 de janeiro de 2024, tendo efeitos retroativos, de acordo com o início da execução do serviço, nos termos do n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos conjugada

com a alínea c) do n.º 2 do artigo 156.º do Código do Procedimento Administrativo tem como termo resolutivo a extinção, por qualquer causa, da Autorização Provisória ou a entrada em funcionamento dos Operadores na nova Concessão de Serviço de Transporte Público Rodoviário de Passageiros, com data-limite o dia 31 de dezembro de 2024, consoante o que ocorra em primeiro lugar.

15. A Cláusula 3.º estabelece o cumprimento das obrigações, com vista a assegurar a realização contínua do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, nos termos do previsto no artigo 24.º do RJSPTP.
16. As obrigações de serviço público determinadas são as seguintes:
  - Garantir a boa execução dos serviços inerentes às linhas previstas na Autorização Provisória, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
  - Operar as linhas previstas na Autorização Provisória, de acordo com os percursos, horários e frequências previstos no Anexo I ao Acordo;
  - Adaptar, sob determinação ou autorização prévia da CIM, os percursos e horários dos serviços, em função de alteração dos pressupostos, nomeadamente dos planos de transporte escolares aplicáveis e com os calendários escolares dos estabelecimentos de ensino servidos por algumas das linhas previstas na Autorização Provisória;
  - 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;
  - Não interromper o desenvolvimento dos serviços inerentes às linhas previstas na Autorização Provisória, salvo autorização prévia e expressa pela CIM;
  - O cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de utilização dos títulos previstas no respetivo contrato de transporte, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;

- Venda ao público dos títulos válidos nos serviços de transporte que prestem para a sua utilização pelos utentes;
- A manutenção em regular funcionamento de sistemas de bilhética que permitam a utilização dos títulos abrangidos, bem como o reporte e transmissão de toda a informação necessária ao cálculo das compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável;
- A fiscalização de validações e vendas de todos os títulos de transporte, bem como assegurar que os passageiros estão munidos de título de transporte e demais obrigações previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
- Disponibilizar aos passageiros, através de meios de comunicação adequados e eficientes, sobretudo na 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;
- Dar resposta a todos os pedidos de esclarecimentos e/ou reclamações a passageiros do serviço de transporte, bem como aquelas que vierem a ser remetidas pela Autoridade de Transportes, no prazo máximo de 5 dias úteis;
- Manter a qualidade do serviço de transporte público;
- Prestar à CIM todas as informações e todos os esclarecimentos necessários ao acompanhamento de fiscalização da aplicação, do presente acordo, que lhes sejam solicitados por aquela e no prazo que venha a ser razoavelmente fixado;
- Para efeitos de implementação dos serviços e pagamento das respetivas compensações por obrigações de serviço público, fornecer à CIM dados das vendas e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística analítica, para a monitorização, fiscalização e cálculo

rigoroso das compensações financeiras, nomeadamente a constante do ANEXO II ao acordo;

- Facultar às entidades fiscalizadoras acesso a todos e quaisquer documentos e sistemas informáticos relacionados com o serviço público e com a venda e validação de títulos e passes – designadamente o sistema de bilhética e de e prestar todos os esclarecimentos e colaboração que lhe forem solicitados;
- Sujeitar-se a auditoria por parte da CIM, ou a entidade externa que esta possa contratar para o mesmo efeito, com o devido detalhe definido nas obrigações complementares e acessórias estabelecidas na Cláusula 4.<sup>a</sup>;
- Fornecer à CIM o plano de oferta considerado no Acordo, tendo por base a informação ao público do operador, identificando a que código do STEPP se refere;
- A validação de qualquer Informação referente à operação de transportes deve corresponder aos termos definidos no modelo que se disponibiliza no Anexo III.

17. Na cláusula 5.<sup>a</sup> são estabelecidas diversas obrigações na relação com os passageiros, como sejam:

- Zelar pelo cumprimento dos horários e pela correta aplicação do sistema tarifário e de títulos de transporte;
- 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,
- 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 para o efeito em face das circunstâncias concretas;
- cumprimento da 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. Na cláusula 6.ª são estabelecidas diversas obrigações de informação, como sejam:

- Cumprir as obrigações de informação e de reporte previstas na lei e em normas regulamentares, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Entregar à CIM relatórios mensais com todas as informações desagregadas (por linha) previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio,

19. Na Cláusula 7.ª é estabelecido que pela execução pontual e regular do Acordo para além da titularidade da receita tarifária e do recebimento de outras subvenções atribuídas por outras entidades públicas nos termos da lei, o operador tem direito a receber uma compensação calculada nos seguintes termos:

*Compensação mensal (Euros) = P.U. x KM's – R.T.*

*Onde:*

*Compensação mensal (Euros) = ao valor a pagar pelo total de serviços realizados durante um mês;*

*P.U. (Euros) = corresponde ao valor unitário por quilómetro realizado, que assume o valor de €[...];*

*KM's: número de quilómetros realizados em operação dos serviços de transporte público de passageiros;*

*R.T.: corresponde às receitas totais obtidas pela CIM em resultado da exploração do serviço público objeto do Acordo, designadamente, mas não exclusivamente, as resultantes da venda de títulos ou do recebimento de outros subsídios ou compensações.*

20. Mais se estabelece que:

- O apuramento do valor da compensação é efetuado com base nos serviços efetivamente prestados e devidamente reportados, nos termos do Anexo II;
  - Caso a diferença entre o custo operacional e as receitas tarifárias obtidas num determinado mês seja negativa, o resultado dessa mesma diferença será deduzido em meses onde a compensação a conceder seja positiva;
  - O montante da compensação financeira pode ser corrigido em consequência de ações de fiscalização, monitorização e auditoria
21. A Cláusula 8.º estabelece que os operadores devem dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação da informação contabilística, adequadamente desagregada, por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades desenvolvidas, nos termos da legislação aplicável, em especial no Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
22. A Cláusula 10.ª estabelece que em caso de redução ou não pagamento de financiamento do Programa Incentiva +TP, o montante de compensação será objeto de redução em igual valor.
23. Nos termos da Cláusula 12.ª o incumprimento, mora e/ou cumprimento defeituoso, de qualquer uma das Obrigações de Serviço Público estabelecidas no presente acordo pode levar á retenção parcial ou total do montante de compensação devido, atendendo à gravidade da situação, ao comportamento do operador e à vantagem ou prejuízo económico em causa, além de constituir ainda contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º e 46.º do RJSPTP.
24. A Cláusula 13.ª estabelece que, com observância das regras previstas artigo 45.º do RJSPTP, são aplicadas sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento de obrigações. Por cada evento de mora ou de cumprimento defeituoso do Acordo é aplicada uma sanção contratual pecuniária entre um por mil e dois por mil do valor do Acordo, em função da gravidade da infração, com base num modelo de avaliação de desempenho, baseado nos seguintes índices:
- IR = 100% (índice de realização dos serviços)

- IP10P > 90% (Índice de pontualidade à partida)
- IP10C > 90% (Índice de pontualidade à chegada)

### III – PARECER

#### Obrigações de serviço público

25. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>1</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
26. 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.
27. 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>2,3</sup>*.

---

<sup>1</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>2</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>3</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

28. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*<sup>4</sup>
29. 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”.*
30. 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*

---

obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>4</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”.*

*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>5</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*

31. 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”.*
32. Por outro lado, o n.º 5 do Anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
  - *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
  - *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*

---

<sup>5</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”.*

*possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

33. Finalmente, o ponto 7 do amplamente citado 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”.*
34. De recordar que, tal como consta de informação da AMT<sup>6</sup> sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudências 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”.*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)

<sup>7</sup> De notar que, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º 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.

35. Por outro lado<sup>8</sup>, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas<sup>9</sup> (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT<sup>10</sup> 11), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;*  
e
- *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

36. Recorde-se que é estabelecido um valor unitário por quilómetro para cada operador:

---

<sup>8</sup> No caso concreto, esta contratação de carácter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

<sup>9</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

<sup>10</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>11</sup> Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

[confidencial]

37. E são estimadas as compensações a atribuir a cada operador:

[confidencial]

38. Em resultado da operação dos serviços essenciais de transporte público rodoviário de passageiros, é previsível uma produção quilométrica de [confidencial] km, associada a um custo operacional de [confidencial] €, com receitas tarifárias no valor de [confidencial] €.

39. A despesa estimada, a financiar no ano de 2024, pela CIM, corresponde a um montante de [confidencial] €.

40. Pela CIM foi ainda disponibilizada a informação referente aos anos de 2023 (Tabela 1) e 2022 (Tabela 2), cf. se segue:

**Tabela 1)** Compensações atribuídas aos Operadores Económicos pela exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros, no ano de 2023.

[confidencial]

**Tabela 2)** Compensações atribuídas aos Operadores Económicos pela exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros, no ano de 2022.

[confidencial]

41. A AMT solicitou ainda informação sobre a coerência e conformidade dos dados transmitidos com aqueles que foram apurados no âmbito do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, bem como se foram tidos em conta os dados declarados relativos a sobrecompensação ou défice operacional.

[confidencial]

42. Veio a CIM comunicar o seu entendimento sobre a conformidade e coerência dos dados apresentados no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e disponibilizados no portal único da AMT.

43. Mais disponibilizaram os indicadores que serviram de base para o apuramento das compensações atribuídas aos Operadores Económicos nos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023, bem como um conjunto de observações referentes aos relatórios produzidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril (CIM\_Tâmega\_e\_Sousa\_DL14C.xls).

44. Ou seja, dos vários reportes, comprova-se que foram tidos em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de serviços, decorrendo daí o pagamento de compensações pelos défices de exploração, sem prejuízo da eventual repartição de riscos associados à exploração de serviços e da previsão de um lucro razoável.
45. Dependerá, portanto, do acordo das partes, o valor final a ser inserido nos acordos, sendo certo, contudo, que nenhum operador poderá ser obrigado a efetuar determinado serviço, a título de obrigações de serviço público, se não adequadamente remunerado, nos termos do RJSPTP e do Regulamento (CE) 1370/2007.
46. Estão por isso identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público sendo que, caso não se verificasse o respetivo pagamento, a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados revelar-se-ia impossível.
47. Resulta, assim, que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor que corresponde a estas últimas 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.
48. É certo que os montantes que presidiram ao estudo são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, a CIM deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do presente Acordo, de forma a obter dados mais precisos que permitam ajustamentos contratuais ou mesmo ajustamentos em pagamentos.
49. Numa ótica de proporcionalidade, será necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade, e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os

cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.

50. Uma vez que estamos na pendência da entrada em exploração plena de um contrato precedido de procedimento concursal, não será de obstar à execução dos contratos de serviço público em causa.
51. Assim, é de sublinhar que, no caso concreto:
- As obrigações de serviço público são descritas de forma expressa;
  - São impostas obrigações de informação e reporte de elementos operacionais, económicos e financeiros, com remissão para os respetivos diplomas legais;
  - É prevista a obrigação de utilização de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda possibilitem a deteção de situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
  - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros.
52. Sendo as obrigações estabelecidas de forma clara, objetiva e transparente, melhor se justifica o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.<sup>12</sup>

### **Monitorização/transmissão de informação**

53. Sem prejuízo, 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, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador

---

<sup>12</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 garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>13</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

54. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>14</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
55. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação<sup>15</sup>, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>16</sup>, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras, potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e/ou eliminar.
56. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018<sup>17</sup>, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos

---

<sup>13</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>14</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

<sup>15</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>16</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

<sup>17</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)

circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

57. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>18</sup>, neste último caso desde 2015<sup>19</sup>, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação,
58. Nesse sentido, sublinha-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios constitui uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
59. Assinala-se, positivamente, a referência ao n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>20</sup>, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>21</sup>, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>19</sup> De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

<sup>20</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>21</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>22</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.”

60. Mais se sublinha positivamente que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do Incentiva TP+) ou passes escolares.
61. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve a CIM obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
62. Nas tabelas abaixo são 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 tidos 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 nº de horas de manutenção/veículo);</li> <li>• indicação de nº 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nº de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> </ul>

	remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> <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	<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>

63. A este propósito, nos termos do consignado no 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 no que se refere a compensações tarifárias. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
64. Nesse contexto, volta a sublinhar-se a recomendação de proceder a uma validação efetiva das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.
65. De sublinhar, também, que deve ser assegurado que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, não se substituindo o presente parecer à avaliação prevista naquele diploma.

66. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>23</sup>, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT<sup>24</sup>.

### **Direitos dos Passageiros**

67. No que se refere à relação com o passageiro, encontram-se estabelecidas diversas obrigações, bem como a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.<sup>25</sup>
68. Para o efeito, é também essencial<sup>26</sup>, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.

[confidencial]

### **Penalidades e obrigações contratuais**

74. Por fim, cumpre efetuar uma análise à relativa às penalidades e obrigações contratuais.
75. Ora, a AMT tem recomendado que, no que se refere a obrigações operacionais, sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade.

---

<sup>23</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>24</sup> Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

<sup>25</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacao.pdf>

<sup>26</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

76. Ainda sobre a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, tendo por base o artigo 339.º, n.º 1 do CCP, a jurisprudência entende que *“as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”*
77. Nesse sentido, deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa.
78. Ou seja, a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), bem como penalidades máximas e mínimas, graduadas em função da gravidade.
79. Caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão redundar num alargado incumprimento, sem incentivos em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por um serviço que não é prestado nos moldes equacionados.
80. No caso concreto, sublinha-se positivamente a introdução de indicadores desempenho, tendo associadas sanções pecuniárias em caso de incumprimento.
81. Por outro lado, é certo que é estabelecido que pode ser retido o pagamento de compensações em caso de incumprimento e que por cada evento de mora ou de cumprimento defeituoso do Acordo é aplicada uma sanção contratual pecuniária entre um por mil e dois por mil do valor do Acordo, em função da gravidade da infração.
82. No entanto, as diversas obrigações assumem importâncias diversas bem como as consequências do seu incumprimento também.
83. Tal como se encontra a cláusula redigida, considera-se que não é dado perfeito cumprimento ao artigo 45.º do RJSPTP, devendo-se proceder à identificação de

todas as infrações, com graduação consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos.

#### IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

84. 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 suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
85. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que 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.
86. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos<sup>27 28</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador).
87. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se à CIM:
- Sem prejuízo da avaliação realizada ao abrigo do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 6 de abril, deverá a CIM, para inclusão em processo

---

<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."

<sup>28</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.

instrutor e remeter à AMT, no prazo máximo de 30 dias e/ou antes de remessa a Tribunal de Contas;

- Uma conta de exploração atualizada, por cada um dos operadores e contratos, quanto aos anos de 2020 a 2023, de forma a confirmar a fundamentação dos valores pagos aos operadores<sup>29 30</sup>;
- Informação e evidências de ações de fiscalização efetuadas aos operadores e à prestação do serviço público, seja quanto à transmissão de informação, seja quanto ao cumprimento de indicadores, seja quanto à conformação de dados económico-financeiros transmitidos<sup>31</sup>;
- Que se garanta o cumprimento do artigo 45.º do RJPTP, devendo-se proceder à identificação de todas as infrações, com graduação consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos;
- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva dos acordos, devidamente assinada.

88. Recomenda-se ainda que:

---

<sup>29</sup> [confidencial]

<sup>30</sup> Para garantir cumprimento dos pressupostos referidos no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2019, de 25 de julho<sup>30</sup>. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

<sup>31</sup> Dos relatório de execução contratual, deve resultar informação sobre as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas, a demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação e confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.

- Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, a CIM deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas, não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional.

## V - CONCLUSÕES

89. Em suma, está em causa:

- Um procedimento transitório com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros;
- O contrato produz efeitos até à plena entrada em exploração do contrato de serviço público que foi precedido de procedimento concorrencial;
- O valor médio por km é de [confidencial] €/km;
- O valor global dos contratos é de [confidencial] EUR;
- As receitas provenientes da exploração são da titularidade do operador;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;
- Estão previstas obrigações de reporte, que se consideram satisfatórias tendo em conta o período de vigência do contrato.

90. No caso concreto, foi aduzida informação que permite considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
91. Dos vários reportes, comprova-se que foram tidos em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de serviços, decorrendo daí o pagamento de compensações pelos défices de exploração, sem prejuízo da eventual repartição de riscos associados à exploração de serviços e da previsão de um lucro razoável.
92. Contudo, dependerá do acordo das partes o valor final a ser inserido nos acordos, sendo certo que nenhum operador poderá ser obrigado a efetuar determinado serviço, a título de obrigações de serviço público, se não for adequadamente remunerado, nos termos do RJSPTP e do Regulamento (CE) 1370/2007.
93. O sentido favorável do parecer, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.

Lisboa, 16 de agosto de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino