

## PARECER N.º 24/AMT/2022

[versão não confidencial]

### I – DO OBJETO

1. O Município de Barcelos (Município), através do Ofício DPUA-15989 de 14-12-2021, submeteu à apreciação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças do procedimento de *“Aquisição de serviços para exploração do serviço público de transporte de passageiros na área geográfica do Município de Barcelos”* solicitando que sobre as mesmas seja fosse emitido o parecer prévio vinculativo previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>1</sup>.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
4. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público nos setores regulados, com respeito pelo princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</sup>;

---

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

<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.

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>3</sup>
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>4</sup>
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>5</sup>
5. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores., designadamente o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no RJSPTP e no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

## II – DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

6. Na documentação de fundamentação, veio o Município considerar:
- Foi rececionado um ofício remetido pelo operador [confidencial], Lda. dando nota de que a partir do dia 31-12-2021 não iria operar as carreiras existentes atualmente na área de influência do Município;
  - [confidencial];
  - De acordo com o artigo 19.º do RJSPTP, *“a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excepcionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços ou em situações de emergência.”*

---

<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.

- Foi realizada em 24-11-2021 uma consulta preliminar de mercado, nos termos do artigo 35.º-A do CCP, com o objetivo de obter informação sobre os preços e disponibilidade para participação em procedimento pré-contratual futuro, tendo sido convidadas 5 empresas;
- Apenas a empresa [confidencial], manifestou disponibilidade para participar num procedimento pré-contratual futuro, apresentando um custo unitário de [confidencial], €/km;
- O Município, por força da posição assumida pelo prestador de serviços de não continuidade do serviço público de transporte a partir de 31.12.2021, tem que desenvolver e concluir um procedimento pré-contratual que permita celebrar um contrato até aquela data;
- Face à tramitação normal de um concurso público com publicidade no JOUE, mesmo que urgente, e consulta prévia obrigatória da AMT, pressupõe o decurso no mínimo de três meses;
- Assim, face à urgência imperiosa motivada por facto imprevisível pela entidade adjudicante, incompatível com o cumprimento dos prazos inerentes aos procedimentos pré-contratuais concursais, e não sendo tal fato, imputável à entidade adjudicante, concluiu o Município que o procedimento pré-contratual legalmente adequado é o ajuste direto previsto no artigo 24º/1/alínea c) do CCP;
- Qualquer que seja o procedimento a adotar, as peças do procedimento são remetidas à AMT, para análise;
- Trata-se de uma tarefa de caráter excecional e para a qual não é possível através dos recursos humanos internos do Município, que se impõe a subsequente abertura do procedimento pré-contratual de ajuste direto para a celebração de um contrato de aquisição de serviços;
- O preço base é fixado nos termos do artigo 47.º do CCP, em €[confidencial], sendo este preço máximo que o Município se dispõe a pagar pela aquisição dos serviços que constituem objeto do contrato e funcionando este como parâmetro base do preço contratual.

- O valor para a aquisição dos serviços explanados nas cláusulas técnicas do Caderno de Encargos foi obtido por Consulta Preliminar de mercado, realizada nos termos do artigo 35.º-A do CCP,
- O prazo de execução do contrato termina a 1 de agosto de 2022<sup>6</sup>.

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

7. No que se refere ao CE<sup>7</sup>, constata-se que, na generalidade incorpora elementos que a AMT<sup>8</sup> considera nas suas recomendações que um Contrato de Serviço Público deve contemplar ao abrigo do RJSPTP e do Regulamento.
8. Para uma visualização abrangente do seu conteúdo, transcreve-se o respetivo índice, destacando-se adiantes diversas disposições contratuais:
  - Cláusula 1.<sup>a</sup> – Objeto do Procedimento
  - Cláusula 2.<sup>a</sup> - Contrato
  - Cláusula 3.<sup>a</sup> - Interpretação dos documentos que regem o procedimento
  - Cláusula 4.<sup>a</sup> - Prazo contratual
  - Cláusula 5.<sup>a</sup> - Preço base
  - Cláusula 6.<sup>a</sup> - Obrigações principais
  - Cláusula 7.<sup>a</sup> - Receção dos Serviços Prestados
  - Cláusula 8.<sup>a</sup> - Forma de prestação do serviço
  - Cláusula 9.<sup>a</sup> - Qualidade da prestação dos serviços
  - Cláusula 10.<sup>a</sup> - Dever de sigilo e confidencialidade
  - Cláusula 11.<sup>a</sup> - Patentes, Licenças e Marcas Registadas
  - Cláusula 12.<sup>a</sup> - Outras obrigações
  - Cláusula 13.<sup>a</sup> - Preço contratual
  - Cláusula 14.<sup>a</sup> - Condições de pagamento
  - Cláusula 15.<sup>a</sup> – Outras Obrigações
  - Cláusula 16.<sup>a</sup> - Penalidades contratuais
  - Cláusula 17.<sup>a</sup> - Força maior
  - Cláusula 18.<sup>a</sup> - Resolução por parte da entidade adjudicante

<sup>6</sup> Podendo terminar antes de se entretanto o procedimento concursal a cargo do Município.

<sup>7</sup> O Caderno de Encargos é ainda composto pelos seguintes Anexos: Anexo 1 – Rede; Anexo 2 – Frota; Anexo 3 – Tarifário; Anexo 4 – Sistema de Bilhética; Anexo 5 – Terminais e Interfaces Rodoviários; Anexo 6 – Reporte

<sup>8</sup> Consultar as diversas orientações emitidas e que constam de: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

- Cláusula 19.<sup>a</sup> - Resolução pelo prestador de serviços
  - Cláusula 20.<sup>a</sup> - Cessão da posição contratual
  - Cláusula 21.<sup>a</sup> - Comunicações e notificações
  - Cláusula 22.<sup>a</sup> - Interpretação do contrato
  - Cláusula 23.<sup>a</sup> - Dados pessoais
  - Cláusula 24.<sup>a</sup> - Gestor do contrato
  - Cláusula 25.<sup>a</sup> - Representantes do Adjudicatário e da Entidade Adjudicante
  - Cláusula 26.<sup>a</sup> - Contagem dos prazos
  - Cláusula 27.<sup>a</sup> - Foro competente
  - Cláusula 28.<sup>a</sup> - Legislação aplicável
  - Cláusula 29.<sup>a</sup> - Enquadramento
  - Cláusula 30.<sup>a</sup> – Elementos Técnicos
  - ANEXOS
9. Está em causa a prestação do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros no Município, a título transitório, no contexto/pendência de procedimento pré-contratual de concurso público, lançado pelo Município anteriormente, tal como previsto na Cláusula 4.<sup>a</sup>.
10. Segundo a Cláusula 5.<sup>a</sup> o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pelo fornecimento objeto do contrato, é de €<sub>[confidencial]</sub>, resulta o preço base unitário por veículo quilómetro de <sub>[confidencial]</sub>, euros, multiplicado por <sub>[confidencial]</sub>, km, considerando as produções quilométricas apresentadas no Anexo 1 – Rede.
11. De acordo com a Cláusula 6.<sup>a</sup> decorrem para o operador as seguintes obrigações principais, designadamente:
- Cumprir a oferta apresentada no Anexo 1 – Rede;
  - Garantir a boa execução da prestação de serviços, de forma regular e contínua;
  - Assegurar um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias;
  - Prestar o serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo contrato;

- Disponibilizar e manter os meios de exploração necessários e adequados para a exploração do serviço público, para além daqueles que sejam disponibilizados pelo Município;
  - Prestar o serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerte à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações;
  - Emitir e comercializar títulos de transporte e controlar os acessos aos veículos utilizados na exploração;
  - Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados e implementar adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho;
  - Dispor e assegurar manutenção de todos os meios necessários à exploração do serviço público, nomeadamente da frota, instalações, sistemas e equipamentos, no cumprimento do disposto no Contrato;
  - Articular as responsabilidades e prestações com terceiros;
  - Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades de operação, incluindo as previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
  - Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos no CE na legislação e regulamentação aplicáveis, em particular, os constantes do RJSPTP e de regulamentos da AMT.
12. Nos termos da Cláusula 13.<sup>a</sup>, para efeitos de remuneração apenas serão contabilizados os veículos.km comerciais efetivamente produzidos e reportados pelo sistema de apoio à exploração, não podendo os mesmos exceder os previstos no plano de rede e oferta em vigor, exceto nos casos devidamente justificados de situações de emergência ou de alteração à circulação rodoviária, sem prejuízo de ajustamentos, que podem dar lugar a compensação, se ultrapassarem 10%.
13. Nos termos das Cláusulas 14.<sup>a</sup> e 15.<sup>a</sup>, o Município deverá garantir o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no número 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019 e o operador deve enviar ao Município um relatório mensal, que inclui a seguinte informação:
- A produção quilométrica mensal realizada;

- A identificação de qualquer desvio da produção quilométrica comercial mensal, face à produção quilométrica comercial mensal prevista;
- O valor provisório do acerto mensal para ajustamento à produção quilométrica comercial mensal efetivamente realizada;
- Número de validações realizadas em cada linha por circulação;
- Número de títulos e suportes de títulos comercializados;
- A informação sobre penalizações por desempenho, a aplicar ao Adjudicatário, relativos ao mês anterior;
- Apuramento da remuneração a receber e as receitas tarifárias a entregar ao Município, sem prejuízo de ações de fiscalização, monitorização e auditoria desenvolvidos pelo Município.

14. A Cláusula 16.<sup>a</sup> estabelece que o incumprimento de obrigações emergentes do contrato pode levar ao pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento. É estabelecido (i) um mínimo de €25 e um máximo de € 250 por cada situação de violação leve<sup>9</sup> de disposições do CE; (ii) um mínimo de €250 e um máximo de €5.000 por cada situação de violação grave<sup>10</sup> de disposições do CE;

---

<sup>9</sup> "Considera-se violação leve das disposições do Caderno de Encargos, designadamente as seguintes situações: Não manter em perfeitas condições de higiene e limpeza qualquer dos equipamentos móveis afetos ao serviço; A ausência ou incorreção na higiene ou decoro dos funcionários do Adjudicatário que tenham contacto direto com os utentes; A falta de consideração, respeito ou urbanidade, para com o público por parte dos funcionários do Adjudicatário; O atraso atribuído ao Adjudicatário no fornecimento de dados de estudo solicitados pelo Município de Barcelos; Não respeitar os procedimentos de higiene e segurança no trabalho; Incumprir qualquer prazo previsto no presente Caderno de Encargos; Não entregar os elementos de monitorização e reporte e planos obrigatórios previstos no Caderno de Encargos nos prazos indicados; A verificação num veículo em serviço, de algum passageiro sem bilhete ou título de transporte válido, sendo cada ocorrência considerada como uma infração sancionável autonomamente; Quaisquer outros incumprimentos do Caderno de Encargos ou da legislação que regule a exploração do Serviço Público que seja considerada pelo Município de Barcelos como uma violação leve."

<sup>10</sup> Considera-se violação grave das disposições do Caderno de Encargos, designadamente as seguintes situações: Cometer três ou mais violações leves que sejam da mesma natureza; A falta de observação do disposto quanto ao livro de reclamações; Qualquer obstrução do Adjudicatário ao trabalho de inspeção do Município de Barcelos, sendo cada ocorrência considerada como uma infração sancionável autonomamente; Não apresentação de relatório mensal ou do relatório anual, sendo cada ocorrência considerada como uma infração sancionável autonomamente; A diminuição do serviço estabelecido para cada carreira que se mantenha durante mais de três horas consecutivas, por causa atribuível ao Adjudicatário; O consentir que ocorram desvios ao itinerário estabelecido, sem causa justificada e sem reiteração por cada veículo, no mesmo dia, sendo cada ocorrência considerada como uma infração sancionável autonomamente; Supressão de uma circulação, no todo ou em parte, sendo cada ocorrência considerada como uma infração sancionável autonomamente; Incumprimento, total ou parcial, pelo Adjudicatário, das proibições estipuladas no Código dos Contratos Públicos, assim como a omissão de ações que sejam obrigatórias nos termos desse Código; O atraso, por parte do Adjudicatário, no cumprimento dos prazos expressamente estabelecidos no Caderno de Encargos ou impostos por qualquer disposição legal ou regulamentar, ou decisão administrativa, quando tal atraso se prolongue por mais de metade do prazo estabelecido para o cumprimento; Violação de qualquer obrigação prevista no Caderno de Encargos relativa à Operação; Violação de qualquer obrigação prevista no Caderno de Encargos relativa à Manutenção; Violação das obrigações previstas relativas à subcontratação; Indisponibilidade de suportes de Títulos de transporte para emissão ou comercialização de Títulos; Todas as demais situações de incumprimento não tipificado na presente Cláusula e que sejam resultantes de um comportamento doloso ou negligente por parte do Adjudicatário, seu funcionário ou agente; e Qualquer outro incumprimento do Caderno de Encargos ou da legislação que regule a exploração do Serviço Público que seja considerada pelo Município de Barcelos como uma violação grave.

- (iii) um mínimo de €5.000 e um máximo de €50.000 por cada situação de violação muito grave<sup>11</sup> de disposições do CE.
15. Nos termos da Cláusula 18.<sup>a</sup> a entidade adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o adjudicatário violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem e nos termos da Cláusula 19.<sup>a</sup> o operador pode resolver o contrato nos termos e com os fundamentos do artigo 332.º do CCP.
16. Nos termos da Cláusula 20.<sup>a</sup> a cessão da posição contratual por qualquer das partes depende da autorização da outra, nos termos do CCP.
17. Nos termos da Cláusula 24.<sup>a</sup> é prevista a designação de gestor do contrato, nos termos do artigo 290.º-A do CCP.
18. No que se refere a cláusulas técnicas, é na Cláusula 30.º que se encontra a (i) descrição da rede e se refere Plano de Rede e Oferta previsto no Anexo 1, quanto a linhas, percursos, frequências, capacidade de transporte, lotação, paragens e terminais, (ii) bem como os requisitos técnicos e de identificação da frota, nos termos do Anexo 2 – Frota, (iii) o tarifário a aplicar nos termos do Anexo 3, (iv) os requisitos do sistema de bilhética de acordo com o Anexo 4, (v) os terminais e interfaces rodoviários indicados no Anexo 5.

---

*11 Considera-se violação muito grave de disposições do Caderno de Encargos aquelas cujo resultado seja suscetível de interferir, diminuir ou prejudicar a continuidade, a universalidade, a disponibilidade ou a qualidade do Serviço Público, bem como, designadamente uma das seguintes situações: Cometer três ou mais violações graves que sejam da mesma natureza; Violação reiterada das normas ou regulamentos legais aplicáveis à segurança de pessoas e bens na exploração do Serviço Público; Prática de tarifários diferentes dos definidos pelo Município de Barcelos ou pelas autoridades competentes, sendo cada venda de título de transporte com tarifário diferente considerada como uma infração sancionável autonomamente; Emissão de títulos de transporte diferentes dos aprovados pelo Município de Barcelos ou pelas autoridades competentes na Prestação de Serviços, sendo cada prática irregular considerada como uma infração sancionável autonomamente; Não entrega, total ou parcial, das receitas da venda dos títulos autorizados ao Município de Barcelos; Prestação de informações falsas ou incorretas, relativas à comercialização de Títulos e respetivos suportes ou às atividades de fiscalização comercial; Não cumprimento das obrigações de disponibilização de títulos intermodais ou de integração do sistema de bilhética com os títulos intermodais de autoridades de transporte adjacentes; Utilização, no serviço, de um veículo que não cumpra as licenças necessárias ou as características técnicas definidas e contratualizadas; Falta reiterada de capacidade de transporte de todos os passageiros na totalidade ou em parte do Serviço Público; Não admissão na Frota de qualquer Passageiro que reúna as condições para tal, sendo cada não admissão ilegítima, por Passageiro, considerada como uma infração sancionável autonomamente; Utilização de veículo da Frota que não cumpra o disposto na legislação e regulamentação aplicáveis, considerando-se cada dia de utilização, por veículo, como uma infração sancionável autonomamente; Atraso no cumprimento da data de início do Período de Exploração; Desvio do objeto do contrato pelo Adjudicatário; Interrupção ou abandono da totalidade ou parte da exploração do Serviço Público, por facto imputável ao Adjudicatário; Oposição reiterada pelo Adjudicatário ao exercício da fiscalização e monitorização por parte do Município de Barcelos ou de outras entidades públicas com funções de fiscalização e monitorização ou repetida desobediência às instruções deste ou, ainda, sistemática inobservância das disposições contratuais, legais ou regulamentares aplicáveis; Falta de comunicação pelo Adjudicatário das alterações e anomalias, que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço; Verificação de decréscimo reiterado dos níveis de procura no Serviço Público por causa (ato ou omissão) imputável ao Adjudicatário e que não decorra de situações motivadas por fatores externos à exploração do Serviço Público; Adulteração da documentação ou informação que o Adjudicatário deva proporcionar; exercício, pelo Adjudicatário, de prática fraudulenta que lese o interesse público; e, Condenação do Adjudicatário por qualquer delito que afete de forma grave a sua honorabilidade profissional e a impenha de desenvolver qualquer uma das atividades objeto do Caderno de Encargos.*

19. Na mesma cláusula refere-se que o operador deve manter um sistema de monitorização, reporte e avaliação do seu próprio desempenho, tendo em conta indicadores estabelecidos no Anexo 6 e com base nos dados reais sobre a execução do contrato obtidos através dos Sistemas de Apoio à Exploração e de Bilhética. Mais se refere a obrigatoriedade de cumprir com as obrigações de reporte e informação constantes do artigo 22.º do RJSPTP, bem como a preencher e manter atualizados, na plataforma informática StePP (antes SIGGESC).

### **Contrato**

20. A 13-01-2022 foi publicado no Portal Base dos Contratos Públicos o contrato celebrado com a [confidencial],<sup>12</sup> e que confirma:

- O montante da adjudicação em €[confidencial],, conforme consulta prévia ao mercado;
- A data de entrada em vigor a 01-01-2022, confirmando a data de abandono da exploração por parte da [confidencial],, em 31-12-2021;
- O fim do prazo do contrato em 01-08-2022, podendo cessar antes dessa data se, entretanto, foi adjudicado o contrato resultante do concurso público a cargo do Município, ou podendo ser prorrogado caso se verifique necessário.<sup>13</sup>

21. Quanto ao demais, o contrato remete para as disposições do Caderno de Encargos.

### **Outra documentação**

22. Na documentação enviada consta a consulta ao mercado e as respostas obtidas dos operadores causa, sublinhando-se a resposta da [confidencial], em que propõe a *“execução do objeto da prestação de serviços indicada pressupõe o valor por km (excluída a receita de bilheteira), ou seja, o custo de produção no valor de [confidencial], euros por km”*.
23. O Município enviou, igualmente, cópia de *“ato imposição de serviços essenciais de transporte”*, ao abrigo do RJSPTP e do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que incidiu sobre os operadores de serviço público do Município, incluindo a [confidencial],, onde, no 8.º ato, a título de exemplo, foram calculados os seguintes custos unitários médios: [confidencial], e se estimam as compensações finais a atribuir.

---

<sup>12</sup> <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=8699354>

<sup>13</sup> Desde já se refere que deverão ser cumpridas as regras constantes do CCP bem como as aplicáveis à cabimentação, autorização e validação de despesa pública.

24. Aqueles “atos impositivos” incluem ainda, na generalidade (pois foram evoluindo em função das alterações das restrições resultantes da Pandemia):
- As obrigações gerais de exploração e manutenção de serviços de transporte público;
  - O pagamento de compensações, descontando a receita tarifária, pela prossecução daqueles serviços;
  - A transmissão de informação, por parte dos operadores, de passageiros transportados, horários e veículos.km realizados, receitas tarifárias, dados de vendas e validações, bem como de demonstração de inexistência de sobrecompensação e informação contabilística analítica;
  - A possibilidade de realização de auditorias e fiscalização por parte do Município;
  - A previsão de que o incumprimento de obrigações de serviço público constitui contraordenação punível nos termos do artigo 46.º do RJSPTP.

### III – DO PARECER

#### Manutenção serviço/ininterruptibilidade do serviço público

25. A AMT emitiu um parecer prévio vinculativo favorável às peças do procedimento concursal titulado pelo Município (PPV n.º 29/AMT/2020, de 3 de abril<sup>14</sup>) por considerar que se encontrava em conformidade com o RJSPTP, bem como com o Regulamento<sup>15</sup> e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
26. Daqui decorre a concordância da AMT quanto ao procedimento do Município no sentido do cumprimento das regras nacionais e europeias de submissão à concorrência de serviços públicos de transporte de passageiros.

---

<sup>14</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2489/ppv\\_tomar\\_faro\\_tmontes\\_barcelos\\_tamegas\\_cantanhede\\_barcelos\\_vreal\\_rfamosa.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2489/ppv_tomar_faro_tmontes_barcelos_tamegas_cantanhede_barcelos_vreal_rfamosa.pdf)

<sup>15</sup> De referir, como mais abaixo se explica que o regime previsto no Regulamento (CE) 1370/2007 (*i.e.* abertura dos mercados dos serviços de transporte público de passageiro através de procedimento de contratação pública, concorrencial, aberto, não discriminatório e transparente) deveria ter sido implementado por todos os Estados-Membros até 3 de dezembro de 2019 (nomeadamente para os e serviços de transporte terrestre de passageiros por modo rodoviário – transporte em autocarro) até 3 de dezembro de 2019, sendo de salientar que o próprio Regulamento estabeleceu, desde a sua entrada em vigor, em 3.12. 2009, um período de transição de dez (10) anos, para que os EM fossem, progressivamente, aplicando o novo regime concorrencial estabelecido, nomeadamente no que se refere ao regime de adjudicação, em modelo concorrencial, estabelecido no Artigo 5.º do Regulamento.

27. E nessa medida, o Município integra-se nas situações identificadas<sup>16</sup> em informação pública<sup>17</sup>, como tendo assegurado o cumprimento de tais ditames legais e podendo assegurar a manutenção dos atuais serviços de transporte público de passageiros até à entrada em exploração do novo contrato de serviço público, precedido de concurso público<sup>18</sup>.
28. Naquela informação consta que:
- O legislador estabeleceu, em 2015, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, um prazo de caducidade *ope legis* – 03-12-2019 - dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (Autorizações), atribuídos ao abrigo do anterior RTA, revogado por aquele diploma, que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário;
  - Tendo em conta que estamos perante serviços de interesse económico geral (SIEG), qualificados como serviços públicos essenciais<sup>19</sup>, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público e numa ótica de proporcionalidade, tendo sido necessário conjugar as duas vertentes do interesse público em presença: por um lado garantir o acesso ao mercado através de procedimentos concorrenciais, cumprindo os ditames nacionais e europeus no que se refere à necessidade de proceder à contratualização de serviços de transportes, através de um regime concursal e,

---

<sup>16</sup> Cumpre referir que a AMT publicou um ponto de situação da implementação daquele regime jurídico, que se encontra disponível no respetivo *sítio da internet* ([https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)), de onde consta que cerca de 85% dos Municípios (Autoridades de Transportes na aceção do Regulamento e do RJSPTP) delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções e que todas as mencionadas entidades intermunicipais submeteram a parecer prévio vinculativo (PPV) da AMT as peças de procedimentos, em tempo, de acordo com as regras estabelecidas para toda a União Europeia (UE), ou seja, até 3.12.2019.

<sup>17</sup> Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - [https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao\\_amt\\_regime\\_regulatorio\\_servicostransportepublico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf)

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

<sup>19</sup> A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

por outro, garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos;

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

29. No referido documento, além das considerações sobre os efetivos impactos, em 2020 e 2021, da Pandemia SARSCoV2 (COVID-19) na gestão dos atuais serviços e na condução dos procedimentos concursais, foram identificados diversos circunstancialismos locais e específicos, relativos à finalização do processo contratualização do serviço de transporte público de passageiros relativamente à aplicação do modelo de adjudicação de contratos de serviço público de acordo com o regime-regra do “concurso”, previsto no Regulamento e no RJSPTP:

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

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

*(i) a adjudicação ainda não ocorreu;*

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

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

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

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

poderiam socorrer-se atempadamente, dos dispositivos legais em vigor que entendam por mais adequados<sup>20 21</sup>

31. No que respeita aos circunstancialismos referidos em (B) supra (em que as autoridades locais já deram início ao procedimento de seleção concorrencial do operador do serviço de transporte público de passageiros), após início do procedimento com pedido de emissão de parecer à AMT, foram distinguidas aquelas em que o procedimento ainda não foi concluído por causas “externas” (não imputáveis à entidade adjudicante, que estaria “inibida” de decidir) - como por exemplo, ausência de Parecer da AdC e/ou de Visto Prévio do TdC ou, ainda, pela pendência de ações judiciais [circunstancialismo (B). iii], das situações em que o procedimento foi, de facto, lançado, mas ficou “deserto”, tendo em conta a não resposta do mercado [circunstancialismo (B). iv].
32. Nos casos em que os procedimentos não foram conclusos por “causas externas”, não imputáveis à entidade adjudicante - [circunstancialismo (B). iii] – considerou-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam *ope legis*<sup>22</sup> e que a operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até

---

<sup>20</sup> Será de recordar que no ponto 5.º do artigo 5.º do Regulamento se estabelece: (I) “Em caso de rutura dos serviços ou de risco iminente dessa rutura, a autoridade competente pode tomar medidas de emergência; (II) As medidas de emergência consistem na adjudicação por ajuste direto ou num acordo formal de prorrogação de um contrato de serviço público, ou na imposição de prestar determinadas obrigações de serviço público. O operador de serviço público tem o direito de impugnar a decisão de impor a prestação de determinadas obrigações de serviço público. O prazo de adjudicação, prorrogação ou imposição de um contrato de serviço público através de medidas de emergência não pode exceder dois anos.”

Por outro lado, o artigo 19.º do RJSPTP estipula: “1 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no Código dos Contratos Público 2 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência. 3 - Nas situações de emergência, a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público. 4 - Em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3, o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do presente RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos”.

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

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

<sup>21</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf> – neste sentido, é importante chamar à colação a Informação emitida pela AMT aos Stakeholders (sobre Ajustes Diretos). Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência. De 25.07.2018.

<sup>22</sup> *Ex vi n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019.*

obtenção das decisões em falta (por exemplo, visto do TdC<sup>23</sup>, parecer de entidade administrativa<sup>24</sup>, decisão judicial<sup>25</sup>).

33. Mais foi referido que até conclusão dos procedimentos, adjudicação/ celebração e início da nova operação de transportes, seria aconselhável que cada entidade de transportes, analisando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, *i.e.* início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial (pelo mercado). A forma de melhor assegurar a validade das Autorizações será a prática de atos administrativos que confirmem a sua prorrogação expressa, por aplicação dos n.ºs 2 e 4 do artigo 19.º do RJSPTP. Foi salientado que a prorrogação, nestes casos, não poderia exceder o prazo máximo de 2 (dois) anos, contado a partir da data desta nova prorrogação<sup>26</sup> e que a prorrogação deveria ser fundamentada, expressando os circunstancialismos e contingências, concretos e locais, aplicáveis à entidade adjudicante e aos seus procedimentos específicos.
34. Mais foi sublinhado que, existindo pagamento de compensações/remunerações, através de contratos de serviço público, quanto aos serviços de transportes titulados por Autorizações, deveriam ser cumpridas todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública.
35. Na verdade, será de referir que a existência de um contrato de serviço público poderá dispensar a necessidade de emissão de autorizações provisórias, pois aquele constitui título bastante para enquadrar a operação. De facto, inicialmente, as autorizações constituem o único título habilitante pois, nem sempre, estaria associado o pagamento de compensações/remunerações. Nesta data, constata-se que praticamente todos os serviços de transportes titulados por autorizações provisórias têm associado um contrato de serviço público com pagamento de compensações remunerações, pelo que esta situação não se tratará verdadeiramente de uma exceção, mas sim de uma regra.

---

<sup>23</sup> Cfr. *inter alia*, artigo 45.º da LOPTC.

<sup>24</sup> Cfr. *inter alia*, artigo 129.º do CPA (Incumprimento do dever de decisão) e, ainda, n.º 3 do Artigo 130.º do CPA (Atos Tácitos).

<sup>25</sup> Cfr. *inter alia* artigo 128.º do CPA (Proibição de executar o ato administrativo), que estabelece, no seu n.º 1 que quando “quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência do processo cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público”.

<sup>26</sup> Cfr. n.º 4, in fine do artigo 19.º do RJSPTP.

36. Contudo, no caso concreto, verificou-se uma situação diversa, tal como exposto pelo Município, ou seja, não está em causa a prática de atos administrativos tendentes à manutenção em exploração dos serviços de transporte público existentes pelo operador incumbente, mas por outro operador, visto que aquele terá decidido deixar de os explorar.
37. Ora, no que se refere às denominadas “autorizações provisórias” as mesmas resultam da convalidação dos anteriores alvarás emitidos ao abrigo do revogado RTA, estando subjacente à formulação dos artigos 9.º a 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova RJSPTP, que a sua manutenção em vigor depende da vontade das partes, por um lado, em assegurar a ininterruptibilidade do serviço público, e, por outro, do próprio operador, que pode manter ou perder o interesse na operação.
38. Estando a autorização provisória dependente da efetiva exploração do serviço, caso o operador deixe, expressa e/ou comprovadamente, de cumprir as obrigações constantes daquelas autorizações, incluindo a não prestação do serviço, eventualmente por perda de interesse, a autoridade de transportes tem à sua disposição diversos mecanismos previstos na lei a que pode recorrer.
39. Desde logo, se estiver em causa a necessidade de atuar em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços ou em situações de emergência, tal como previsto no artigo 19.º do RJSPTP, poderá recorrer-se à contratação de outro operador, sendo de sublinhar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho.
40. Ou seja, estando em curso a submissão à concorrência e cumprindo os ditames legais previstos no RJSPTP e no Regulamento, e estando neste momento o procedimento em curso, caberá ao Município fundamentar e os mecanismos supra referenciados, atentos os circunstancialismos concretos que se verificarem ou se venham a verificar na área geográfica inscrita na sua esfera de jurisdição, devendo obter-se evidências claras sobre abandono de exploração de um operador incumbente e sustentar, de acordo com o RJSPTP e CCP, uma contratação de âmbito transitório, não deixando de cumprir todas as regras legais aplicáveis à autorização e realização de despesa.
41. Portanto, no caso concreto, afigura-se também admissível o recurso ao ajuste direto, de forma transitória, para evitar o risco iminente de rutura de serviços, na pendência do procedimento concursal (em curso) ou mesmo dos contratos celebrados no contexto pandémico (porque mais sujeitos a importantes mecanismos de rigor e certeza quando

a dados reais de exploração e devendo evitar situações de sobrecompensação), existindo evidência do efetivo abandono da exploração, o que motivou os procedimentos de consulta prévia e a celebração do novo contrato com efeitos a partir de 01-01-2022.

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

42. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
43. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
  - *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*
  - *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.*
44. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>27</sup> ao operador de serviço*

---

<sup>27</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

*público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*<sup>28</sup>

45. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*
46. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*
47. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*<sup>29 30 31</sup>, em que nos primeiros:

---

forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos passageiros.

<sup>28</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

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

<sup>30</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>31</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “*net cost*”;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

48. Independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>32</sup> no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem são aplicáveis a todos os tipos de contratos e são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial<sup>33</sup>.

49. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>34</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º*

---

implementação do Regulamento.

<sup>32</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

<sup>33</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

<sup>34</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>35</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.<sup>36</sup> (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”.

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

- As compensações/remunerações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>37</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>36</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

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

<sup>38</sup> Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes-- [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) . No que respeita a obrigações de serviço público, e na medida em que são suscetíveis de constituir auxílios estatais na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o

51. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão Altmark Trans do TJUE<sup>39</sup> relativamente à atribuição de compensações financeiras aos serviços de interesse económico geral (SIEG) e a sua articulação com as disposições dos Artigos 93.º e 107.º do TFUE. De facto, à luz do edifício jurídico aplicável aos serviços de transporte público de passageiros, abrangidos pelo Regulamento, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes municipais, intermunicipais e interregionais (SIEG) não são consideradas Auxílios de Estado na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público.
52. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>40 41 42</sup>. Ainda nos termos de referida jurisprudência, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da exceção em referência “desde que o auxílio vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...”*.
53. No caso concreto, importa recordar que o Município pretende contratualizar que:

---

regime estabelecido pelo Regulamento são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

<sup>39</sup> Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

<sup>40</sup> Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>41</sup> O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>42</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”*

- O operador tem direito a receber uma remuneração, correspondente ao produto do preço unitário por veículo quilómetro comercial tendo em conta a produção de veículos quilómetro comerciais efetivamente medida, sendo a receita tarifária da titularidade do Município;
  - Tendo em vista a definição do preço base foi realizada uma consulta preliminar ao mercado, nos termos do artigo 35.º-A do CCP, tendo resultado o preço base unitário por veículo quilómetro de €<sub>[confidencial]</sub>, /veíc.km comercial;
  - Ao qual corresponde o preço base do contrato, a preços correntes, de €<sub>[confidencial]</sub>, que resulta o preço base unitário por veículo quilómetro de €<sub>[confidencial]</sub>, multiplicado por <sub>[confidencial]</sub>, km;
  - Apenas serão contabilizados os veículos.km comerciais efetivamente produzidos e reportados pelo operador e pela confirmação do Município através de ações de fiscalização e de outros reportes indicados no CE, nomeadamente através da análise dos dados extraídos do sistema de bilhética ou de apoio à exploração;
  - Caso seja realizada produção quilométrica comercial diferente do valor de produção quilométrica comercial prevista no contrato, a remuneração é objeto de ajustamento.
54. De notar, desde logo, que o valor contratual.km é superior<sup>43</sup> ao atualmente praticado, ainda que este tenha sido definido num contexto atípico, sendo que o mesmo se passa com o presente, ou seja, proposto para uma necessidade urgente e não duradoura, pelo que não se poderão retirar – de forma imediata - conclusões ou efetuar exercícios de comparação com anos anteriores. Mas tal implica, desde logo, a necessidade de uma fiscalização à execução contratual bastante exigente, designadamente no que se refere à transmissão de informação.
55. De sublinhar que a escolha deste modelo contratual, aproxima-o do modelo contratual futuro, mas também dos atos impositivos de obrigações de serviço público de serviços essenciais em 2020, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.
56. Destes últimos decorrem vários aspetos de relevo que confirmam a procura do rigor na aplicação das regras legais no que se refere a obrigações de serviço público e

---

<sup>43</sup> Desde logo o facto de, no atual contexto, os preços das matérias-primas e combustíveis estão numa trajetória ascendente e, por outro lado, a está em causa a assunção de responsabilidades relevantes numa prestação de serviços que, por via de um concurso público, poderá cessar a curto prazo, em favor de outro operador, aumentando o risco deste operador em alocar meios para cumprir o contrato em causa,

pagamento de compensações. Desde logo, porque são definidas (i) com objetividade, as obrigações, (ii) os pressupostos e metodologia de operacionalização das compensações correspondentes, (iii) a transmissão de dados de exploração, incluindo informação contabilística, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras, (iv) os mecanismos de fiscalização e sancionatórios.

57. Por outro lado, será de referir que o Município comunicou à AMT os atos impositivos de obrigações de serviço público de serviços essenciais, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, que expressam claramente (i) que a imposição da obrigação de serviço público de realização dos serviços identificados confere aos operadores o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, atribuir pelo Município e calculada nos termos do Regulamento; (ii) que o cálculo das obrigações de serviço público tem por base a metodologia prevista no Regulamento, levando em consideração elementos específicos, objetivos e quantificáveis, incluindo receitas tarifárias e custos de produção<sup>44</sup>.
58. De referir também que com a publicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a AMT emitiu, desde logo, diversas orientações<sup>45 46 47 48</sup>, designadamente:
- Para esta Autoridade, os operadores deveriam remeter toda a informação operacional e financeira que permita avaliar se as verbas que lhes foram atribuídas não representam uma sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim<sup>49</sup>. Tal é determinante para a prossecução do superior interesse público inerente ao controlo de legalidade, da atribuição de compensações financeiras e do dispêndio de recursos públicos e cumprimento

---

<sup>44</sup> “O incumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas na presente imposição constitui ainda contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPTP.”

<sup>45</sup> Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 De Abril - COVID-19 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoetarifarias.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoetarifarias.pdf)

<sup>46</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf)

<sup>47</sup> De referir, igualmente, que nos termos do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os operadores de transportes devem remeter e registar, anualmente ou sempre que se justifique, informação operacional, económica e financeira às autoridades de transportes, devendo estas validar tal informação, bem como decorre artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de Maio e do n.º 1 do artigo 7.º do regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, a necessidade de transmissão periódica de informação entre operadores e autoridades de transportes, designadamente quanto a compensações por obrigações de serviço público - Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

<sup>48</sup> Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>49</sup> Designadamente: (i). Relatório e Contas; (ii) Demonstração dos serviços efetivamente prestados e uma conta de exploração do serviço público de transporte de passageiros, antes e depois das restrições e limitações decorrentes das medidas de mitigação da pandemia COVID-19.; (iii) Demonstração dos recebimentos de subsídios à exploração ou outros apoios concedidos no mesmo contexto; (iv) Comunicação de compensações e remunerações recebidas através de instrumentos legais, regulamentares e contratuais, por parte de entidades públicas.

dos normativos legais nacionais e europeus, bem como jurisprudenciais, aplicáveis à matéria<sup>50</sup>;

- No que se refere ao racional de apuramento de compensações, aplica-se, na generalidade, o previsto no artigo 24.º do RJSPTP, bem como no artigo 4.º do Regulamento, nas informações desta Autoridade<sup>51</sup> e nas Orientações da Comissão Europeia<sup>52</sup>, ou seja, devem ser tidos em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma OSP<sup>53 54 55</sup>;
- Neste contexto, conforme recomendado pela AMT, e de forma a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato/acordo celebrado e respetivos pagamentos, deveria assegurar-se entre outras matérias: (i) Definição objetiva e mensurável de OSP a cumprir pelo operador; (ii) Garantir a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado)<sup>56</sup>; (iii) Realizar auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo

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

<sup>51</sup> Designadamente [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf)

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/land\\_transport\\_overview\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf) e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

<sup>53</sup> Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>54</sup> Relatórios sobre compensações financeiras no setor dos transportes ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes\\_financeiras\\_2009-2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes\\_financeiras.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf)) e <https://www.amt-autoridade.pt/media/2877/compensacoesfinanceiras.pdf>

<sup>55</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/land\\_transport\\_overview\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf)

<sup>56</sup> Incluindo assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP - Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf)

operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento <sup>57</sup> <sup>58</sup>.

- Isto porque, de forma a permitir não só a adequada formação/fundamentação do preço contratual/ compensação/ remuneração num contrato de serviço público, mas ainda a adequada monitorização e fiscalização contratual<sup>59</sup>, caberá à autoridade de transportes obter e ao operador apresentar, dados devidamente segmentados e demonstrados dentro de cada rubrica, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual/compensação a pagar, nos termos do CCP e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes;
- Neste sentido, foram apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
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>

<sup>57</sup> Também se recomendava estipular obrigação contratual do operador colaborar no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as OSP e dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual. - Orientações para a elaboração de reportes públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf) e <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>).

<sup>58</sup> Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios\\_gerais\\_ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf)

<sup>59</sup> Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (ou contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

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° de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>• Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

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

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

ou outros apoios travessais à economia, como sejam o lay-off) deduzindo-se os gastos fixos da exploração - tendo em conta a oferta determinada no período homólogo de 2019 e os gastos variáveis em relação aos serviços de transporte público essenciais que forem definidos pelas AT;

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

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

remuneração não permita cobrir os custos ocasionados com o serviço público, atentando aos procedimentos contratuais atualmente existentes e por comparação com contratos do mesmo Município e com os valores constantes do procedimento concursal lançado pelo Município.

63. À partida, estará afastado um cenário de sobrecompensação já que as compensações/remuneração dependem da demonstração dos dados reais da exploração acrescentando o facto de que os mecanismos sancionatórios e de avaliação do desempenho constituem verdadeiros incentivos à eficiência.<sup>60</sup>
64. No que se à avaliação de incidências 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, considera-se que o enquadramento decorrente do pagamento de compensações, em contexto Pandémico (que se mantém), fundamenta, por si só, a necessidade de pagamento de compensações e de imposição de obrigações de serviço público que, caso não se verificasse, não permitiria a disponibilização deste serviço essencial.
65. De qualquer modo, importa referir que no âmbito da avaliação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, se por um lado não resultaram evidências de sobrecompensação quanto ao operador [confidencial],, por outro resultaram evidências de sobrecompensação quanto ao operador [confidencial],, detido pela [confidencial],.
66. Assim, importa que as conclusões daquela avaliação sejam incorporadas nas contas finais de compensações a pagar no âmbito deste contrato – tendo em contra o valor unitário definido - uma vez que aquela avaliação prosseguirá até 2023 e todos os valores que sejam apurados a título e sobrecompensação terão de ser devolvidos.
67. E nesse sentido, assume maior imposição de implementação de sistemas contabilísticos adequados<sup>61</sup> que evidenciarão as contas de exploração atinentes ao serviço público

---

<sup>60</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, “é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”.

<sup>61</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

face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar-se os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.

68. No que se refere ao “lucro razoável”, de referir que a AMT tem assumido como referência o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem<sup>62</sup>, que é de 10%. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável<sup>63</sup> associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros. Tal não significa, no entanto, que aquela percentagem deva, obrigatoriamente, ser alcançada.
69. De qualquer modo, deve sublinhar-se que decorre do contrato a sua vigência por um período de 6 meses, sendo estipulada a possibilidade de uma duração menor em função da adjudicação do contrato decorrente do concurso público em curso
70. Contudo, afigura-se que, pela mesma razão, existem fortes possibilidades de vir a ser necessária uma prorrogação, uma vez que, sem prejuízo de impugnações judiciais, o procedimento ainda tem de ser concluído e contrato está ainda sujeito a validação do Tribunal de Contas. Posteriormente ainda haverá lugar a um período transitório inicial, o que significa que o novo contrato apenas poderá estar em plena execução depois de 01-08-2022.
71. Assim sendo, não se pode deixar de sublinhar a necessidade de cumprimento das regras previstas no CCP quanto à prorrogação de contratos, bem como as regras legais aplicáveis à cabimentação, autorização e validação de despesa pública, não estando na completa e inteira disponibilidade das partes a fundamentação e decisão da prorrogação contratual.
72. Tal poderá implicar, desde já, a necessidade de alteração contratual em função da previsível prorrogação, acomodando a despesa estimada para um prazo estimado, que se poderá verificar, ou não, em determinados termos.

---

*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>62</sup> Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>.

<sup>63</sup> Para efeitos do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

73. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, sendo esses os factos que devem carecer de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento e de sua responsabilidade.
74. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que neste caso concreto se afigura estar garantido.

#### **Obrigações contratuais/Indicadores**

75. Refira-se que, em 15-12-2021, a AMT comunicou ao Município que face à data de pedido de parecer (14-12-2021) e a data em que os serviços de transportes devem ser disponibilizados à população (21-12-2021), decorria um prazo inferior a 30 dias úteis, o que impedia a análise da AMT (cujo prazo podia ser interrompido com a prestação de esclarecimentos), pelo que o Município deveria assegurar a ininterruptibilidade de um serviço público essencial, recorrendo aos mecanismos previstos na lei.
76. Mais foi referido que, não obstante se tratar de um procedimento urgente, destinado a assegurar a ininterruptibilidade de um serviço essencial, considerava-se ser de recomendar:
- *“Garantir a auscultação do mercado, ainda que se tratando de procedimento por ajuste direto;*
  - *Garantir o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019<sup>64</sup> <sup>65</sup>, devendo o operador cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos no CE na legislação e*

<sup>64</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>65</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

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

- *Garantir-se a elaboração de relatório de execução contratual, mas também de confirmação, incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas, bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado);*
- *Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades;*
- *Assegurar uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto à prestação de informação relativa a gastos e rendimentos, e mecanismos de apuramento de dados reais da exploração (incluindo gastos e rendimentos) de forma a obviar a situações de sobrecompensação nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007;*
- *Garantir a integridade do procedimento administrativo, incluindo: as evidências das causas da situação imprevisível e exterior à AMP, e que motivaram a necessidade de recurso ao presente procedimento, para assegurar a manutenção do serviço público e a documentação relativa a anteriores contratações de serviços públicos, com os operadores em causa, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, incluindo das ações de receção e verificação da informação de base transmitida pelos operadores;*
- *Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, transmitir à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais, caso se verifiquem, designadamente incumprimento de obrigações de serviço público previstos no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do*

*processo contraordenacional. Neste caso, desde já se sublinha que o caderno de encargos deve expressamente indicar os montantes mínimos e máximos de coimas quanto a todas as obrigações contratuais, afigurando-se que tal não se encontra cumprido em cumprimento do artigo 45.º do RJSPTP.*

- *Também se afigura que todas as OSP não se encontram claramente objetivadas, designadamente quanto a pontualidade e fiabilidade. Está em causa, por exemplo, a definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade (IR) – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; – Índice de Pontualidade (IP5) – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.” Não sendo definidas tais “bandas” considerar-se-á que o operador deve cumprir 100% dos horários e percursos previstos, sob pena de aplicação de sanções contratuais.*
- *Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros;*
- *Garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação e correspondente validação pelas entidades competentes adjudicantes e de fiscalização, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;*
- *Garantir que o operador incumbente, mesmo em fase final de exploração dos atuais serviços, cumpre com as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual;*
- *Garantir a comunicação à AMT de quaisquer situações relativas a contratação e subcontratação de serviços ou de meios, de forma a assegurar a supervisão*

*das alterações estruturais e de posicionamento nos mercados, para efeitos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.”*

77. Mais se considerou que sem prejuízo da análise da AMT, destinada a confirmar a *compliance* legal, mesmo que a posteriori, e sem prejudicar todos os procedimentos necessários a assegurar a ininterruptibilidade do serviço público, deveria o Município dar cumprimento às recomendações efetuadas nos termos para casos semelhantes, designadamente quanto a execução contratual.
78. Observadas as recomendações considerou-se que as mesmas se encontram salvaguardadas, no que se refere à definição das peças procedimentais e sua fundamentação.
79. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte<sup>66</sup>, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e nos termos do artigo 7.º do Regulamento (e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio<sup>67</sup>).
80. No caso concreto, sublinha-se que, à semelhança do procedimento concursal, devem ser tidas em conta as orientações da AMT quanto ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>68</sup>, tendo também sido definidos procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que lhe permite não só efetuar uma

---

<sup>66</sup> Ver: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf) ; Relatórios de Obrigações de Serviço Público: [https://www.amtautoridade.pt/media/2970/regulamento\\_n273\\_2021\\_de\\_23\\_de\\_marco.pdf](https://www.amtautoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf) e Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros - <https://www.amtautoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>

<sup>67</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

<sup>68</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

monitorização<sup>69</sup> eficaz da execução contratual<sup>70 71</sup>, bem como acorrer à dinâmica da gestão contratual (alterações ao nível de serviço em função das circunstâncias). Considera-se que o Anexo 6 vai ao encontro daquelas recomendações.

81. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cabal cumprimento de horários e frequências.
82. No que se refere à objetivação e definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais, não existe uma clara identificação de indicadores de cumprimento, ainda que das penalidades se possam retirar algumas conclusões:
- Diminuição do serviço estabelecido que se mantenha por mais de 3 horas consecutivas;
  - Desvios no itinerário no mesmo dia;
  - Supressão de uma circulação, no todo ou em parte;
  - Violação de uma qualquer obrigação, no que se refere à operação;
  - Interrupção ou abandono da totalidade ou parte da exploração.

83. Contudo, não resulta claro:

---

<sup>69</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>70</sup> Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

<sup>71</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.”

- Se é admissível ou não sancionável qualquer diminuição de serviço (horários/frequências), independentemente da magnitude, se durar menos de 2 horas consecutivas;
  - Qual a extensão de desvio que se considera aceitável;
  - Se é sancionável uma supressão por um dia ou por um período superior.
  - O que se considera (por exemplo percentualmente) parte da exploração.
84. De sublinhar também que o CE prevê uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, como tem, aliás, sido recomendado pela AMT em outros procedimentos.
85. De referir, a este propósito, a alínea j) do n.º 3, alíneas h) e p) do n.º 4 e alíneas bb), cc) do n.º 5 da Cláusula 63.<sup>a</sup> Por outro lado, tendo por base o n.º 1 do artigo 329.º do CCP, a jurisprudência recente<sup>72</sup> 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*”. Decorre do mesmo que:
- É certo que o artigo 29.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) não se opõe a que as normas que preveem disposições administrativas sancionatórias não obedeçam ao grau de tipicidade que prescreve para as normas penais e os artigos 266.º, n.º 2, da CRP e 329.º, n.º 1, do CCP não impõem essa densificação;
  - Mas a entidade adjudicante não detém uma liberdade ilimitada para decidir a futura tipificação dos comportamentos que podem ser adstritos à aplicação de sanções contratuais quando violados pelo cocontratante, sem que, à partida, se saiba quais das condutas adotadas serão relevantes para esse efeito;
  - Para evitar a indefinição e a imprevisibilidade, é que o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas e que os comportamentos que possam originar a aplicação de multas contratuais, tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de

---

<sup>72</sup> Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03-12-2021 – processo 1973/20.2BEPRT:  
<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato;

- Não é razoável nem conforme a imposição de uma sanção contratual pecuniária - que pode variar entre leve, grave ou muito grave, consoante o grau de culpa - para o incumprimento das mesmas obrigações contratuais, que podem ser principais ou acessórias, as quais, ainda que previstas no contrato, não se encontram, contudo, objetivamente tipificadas.

86. Neste caso poder-se-á considerar que considerar como infração a *“Violação de uma qualquer obrigação, no que se refere à operação”* ou as últimas alíneas dos n.ºs 7 a 9 da Cláusula 16.º do CE, como de amplitude bastante genérica e que poderá ultrapassar o considera admissível, dentro da discricionariedade da entidade adjudicante<sup>73</sup>.
87. Da mesma forma, a Cláusula 18.ª estabelece a resolução do contrato, a título sancionatório, no caso de o adjudicatário violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, o que poderá ser desproporcional face à diferença de importância das diversas obrigações, não sendo crível que se proceda à resolução por não cumprimento de obrigações acessórias e não essenciais.
88. Nesse sentido, deverá garantir-se, contratualmente, a maior objetivação possível<sup>74</sup> na aplicação de penalidades, de forma a garantir que infrações acessórias e menos relevantes não são penalizadas como infrações mais graves e vice-versa, designadamente.
89. Mais se refere que a Cláusula 14.ª do CE prevê que seja o operador a remeter informação sobre penalizações por desempenho, a aplicar ao próprio, o que desde já se considera não vir a refletir a realidade e sobretudo quanto os indicadores de desempenho e as penalidades permitem uma grande latitude na interpretação.
90. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o CE dá adequada execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

---

<sup>73</sup> Também a mera previsão, nos atos impositivos, de que o incumprimento de obrigações de serviço público constitui contraordenação punível nos termos do artigo 46.º do RJSPTP, era bastante insuficiente.

<sup>74</sup> Tal como anteriormente recomendado nos Pareceres n.º 48/AMT/2019 e n.º 3/AMT/2020).

91. Sublinha-se positivamente a referência ao cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento e do Regulamento 430/2019, mas para que o Município possa o referido relatório e de acordo com as orientações produzidas pela AMT<sup>75</sup>, deverá o operador estar vinculado ao cumprimento da transmissão da informação correspondente, sob pena de penalização.
92. Ora, o CE colocar o enfoque da elaboração do relatório no Município, considerando-se que seria de prever a obrigatoriedade de o operador transmitir a informação correspondente.
93. De referir, tendo em conta o Anexo 5, que deve ser dado integral cumprimento ao Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro, designadamente no que se refere à publicitação na Internet do regulamento de acesso e utilização do interface/terminal rodoviário, contendo pelo menos as seguintes informações: a) a listagem de todos os serviços prestados e respetivos preços; b) as regras de programação da repartição de capacidade; c) as regras de admissão ao terminal e respetivos serviços.
94. Finalmente, de referir que o Município deverá garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como à competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>76</sup>, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
95. Em conclusão, do ponto de vista global, constata-se que:
  - Foram fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual na forma de obrigações de serviço público objetivamente fixadas;
  - Procedeu-se à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
  - Foi tido em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais da população em matéria de mobilidade;
  - Foi estabelecido o valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, ainda que dentro de determinados limites, tendo em

---

<sup>75</sup> Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 em [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>76</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;

- Foram estabelecidos mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de avaliação do desempenho e estabelecimento de sanções contratuais.

96. Deverá também o Município ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública<sup>77</sup>, na perspetiva dos concorrentes, mas também da entidade adjudicante, seja quanto à contratação seja quanto a eventuais subcontratações.
97. Importa referir que operador [confidencial], também deixará de operar nas CIM do Ave, na CIM do Cávado, na Área Metropolitana do Porto e no Município de Vila Nova de Famalicão, o que poderá ser motivado pelo facto de nos dois primeiros casos os respetivos concursos públicos terem já sido adjudicados à [confidencial], e nos restantes estão em curso outros procedimentos concursais. Em outros procedimentos, como é o caso de Guimarães, a [confidencial], deixou igualmente de operar os serviços urbanos, não tendo resultado vencedor no procedimento concursal em causa, podendo estar em causa, nos procedimentos referidos, a perda, sucessiva, de atratividade do mercado nacional para esta empresa.
98. De qualquer modo, será de o Município reportar à AMT quaisquer situações relativas a subcontratação de serviços ou de meios, para monitorização constantes das alterações das estruturas e atores do mercado do transporte público de passageiros.
99. Finalmente, de referir que, não obstante o contrato já ter sido assinado – dada a urgência do procedimento em concreto, uma vez que o pedido de parecer foi efetuado a título prévio, o presente procedimento fundamenta-se nas alíneas a), e), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, das alíneas b) e c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

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

100. Não obstante se tratar de um procedimento urgente, destinado a assegurar a ininterruptibilidade de um serviço essencial, determina-se o seguinte:

---

<sup>77</sup> <https://www.concorrenca.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica>

- Proceda a maior objetivação possível na definição de obrigações operacionais<sup>78</sup> e aplicação de penalidades, de forma a garantir que infrações acessórias e menos relevantes não são penalizadas como infrações mais graves e vice-versa<sup>79</sup>;
- Seja acomodada a possibilidade de prorrogação contratual para além de 01-08-2022, incluindo a despesa associada, no cumprimento das regras previstas no CCP quanto à prorrogação de contratos, bem como as regras legais aplicáveis à cabimentação, autorização e validação de despesa pública;
- Nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, o contrato identifique, expressamente, todos os pareceres prévios que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, o que inclui o presente parecer.

101. Recomenda-se também que se:

- Assegure uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto à prestação de informação relativa a gastos e rendimentos, de forma a obviar a situações de sobrecompensação nos termos do Regulamento;
- Garanta o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, bem como os constantes do Regulamento 430/2019<sup>80</sup> <sup>81</sup>, devendo o operador cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos no CE na legislação e regulamentação aplicáveis, em particular, os constantes do RJSPTP e de regulamentos da AMT;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais, caso se verifique,

---

<sup>78</sup> Também se afigura que todas as OSP não se encontram totalmente objetivadas, designadamente quanto a pontualidade e fiabilidade. Está em causa, por exemplo, a definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade (IR) – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; – Índice de Pontualidade (IP5) – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%." Não sendo definidas tais "bandas" considerar-se-á que o operador deve cumprir 100% dos horários e percursos previstos, sob pena de aplicação de sanções contratuais.

<sup>79</sup> Neste caso poder-se-á considerar que considerar como infração a "Violação de uma qualquer obrigação, no que se refere à operação" ou as últimas alíneas dos n.ºs 7 a 9 da Cláusula 16.º do CE, como de amplitude bastante genérica e que poderá ultrapassar o considera admissível, dentro da discricionariedade da entidade adjudicante. A Cláusula 18.ª estabelece a resolução do contrato, a título sancionatório, no caso de o adjudicatário violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, o que poderá ser desproporcional face à diferença de importância das diversas obrigações, não sendo crível que se proceda à resolução por não cumprimento de obrigações acessórias e não essenciais.

<sup>80</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>81</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

designadamente, o incumprimento de obrigações de serviço público previstos no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;

- Garanta o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros;
- Garanta o cumprimento do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro, no que se refere à regulamentação de acesso a terminais e interfaces rodoviários;
- Garanta o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação e correspondente validação pelas entidades competentes adjudicantes e de fiscalização, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garanta que os operadores incumbentes, mesmo em fase final de exploração dos atuais serviços, cumprem com as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual;
- Incorpore, na execução do presente contrato, os resultados, quanto a 2020, da avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, quanto aos operadores que desenvolvem serviços essenciais no Município.

102. Recomenda-se ainda que seja garantida a integridade do procedimento administrativo, incluindo:

- As evidências das causas da situação imprevisível e exterior ao Município, e que motivaram a necessidade de recurso ao presente procedimento, para assegurar a manutenção do serviço público;
- A documentação relativa a anteriores contratações de serviços públicos, com os operadores em causa, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, incluindo das ações de verificação da informação de base transmitida pelos operadores.

## V – DAS CONCLUSÕES

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

Lisboa, 10 de março de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino