

PARECER N.º 91/AMT/2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. O Município de Viseu (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, as “*Peças do procedimento para contratação de serviço de transporte de passageiros de Viseu*”.
2. Para o efeito, foram remetidos a esta Autoridade, os seguintes elementos instrutórios: (1) Caderno e Encargos e seus anexos; (2) Estudo Económico Financeiro; e (3) Deliberação da Reunião de Câmara de 10 de outubro de 2024.
3. Na sequência da análise à documentação remetida a esta Autoridade, verificou-se ser necessário complementar a informação constante da mesma, sendo que também se suscitaram algumas questões que revelaram a necessidade de esclarecimentos, pelo que se efetuaram algumas interações com o Município, por forma a que fosse possível reunir toda a informação necessária à adequada instrução do pedido.
4. 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 e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007

(Regulamento), bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II – ENQUADRAMENTO

7. O serviço público de transporte de passageiros na área do Município de Viseu é, à presente data, objeto de exploração ao abrigo do “*Contrato de Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV*”, celebrado na sequência de um concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
8. O citado contrato foi celebrado a 18 de maio de 2017, com a Empresa [confidencial], tendo a respetiva operação iniciado a 02 de abril de 2019.
9. De referir que a AMT se pronunciou em sentido favorável sobre as peças do procedimento pré-contratual, no âmbito do Parecer 18/2017, sendo de destacar as seguintes determinações e recomendações:
 - “... que concretize, de facto e a curto prazo, as disposições daquele contrato interadministrativo, no que se refere à definição, em conjunto com os outros municípios, dos contratos a celebrar para toda a região, mas também no que se refere à gestão do contrato MUV, para potenciar os efeitos benéficos de uma rede regional, em cada um dos operadores, bem como para mitigar possíveis efeitos negativos na exploração e sustentabilidade económica e financeira, decorrentes da eventual desarticulação dessa mesma gestão.”
 - “...considera-se que o prazo fixado, a possibilidade de prorrogação, bem como as disposições relativas à amortização de veículos estão em compliance com o Regulamento e com as orientações da Comissão para a interpretação do mesmo, sendo de acompanhar a execução contratual no sentido de se verificar se os requisitos e procedimentos subjacentes são aplicados de forma adequada e conforme...”

- *“... que sejam introduzidos ou criados mecanismos de flexibilidade, por instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, que permitam a sua atualização mas que também não sejam alterados os pressupostos constantes do Caderno de Encargos, sob pena de transfigurar o modelo concessório e todas as suas vertentes ora em análise.”*
- *“...considera-se que alterações substanciais ao modelo concessório que possam aqui ser introduzidas, potencialmente desvirtuando os pressupostos do procedimento concursal, sejam comunicadas à AMT, para os devidos efeitos de aferição da compliance, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.”*
- *“...deve do mesmo passo ser dada especial atenção à avaliação periódica, objetiva e transparente de indicadores operacionais constantes dos instrumentos de planeamento e gestão da exploração ou outros instrumentos administrativos e contratuais, sobretudo nos serviços de transporte de passageiros que se sobreponham a outros serviços de outros operadores.”*
- *“...recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas, sempre que se justificar face à obrigatoriedade de clareza dos fluxos de informação e financeiros subjacentes a este contrato, em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-lhe a necessária sindicabilidade.”*
- *“Recomenda-se que a CMV garanta a adequada implementação dos sistemas contabilísticos adequados, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias.”*
- *“Deve ser evitado que as regras operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.”*
- *“...por via de instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, sejam progressivamente reforçados os critérios de qualidade do serviço público de*

transporte, designadamente através da implementação das normas do IPQ – Instituto Português da Qualidade, por constituírem boas práticas e referências precisas e transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade bem como quanto à sua medição.”

- *“... o operador deverá garantir o integral cumprimento dos requisitos ali previstos, designadamente no que se refere a ligações às sedes de concelho em, em pelo menos, 3 dias da semana o que não corresponderá às ligações que estão para já previstas quanto ao sistema de transporte a pedido que é proposto, como alegou um dos concorrentes em sede de esclarecimentos.”*
- *“...recomenda-se que a CMV dê especial atenção a esta matéria e faça o devido enforcement daquelas disposições legais, que vinculam igualmente o operador, introduzindo as alterações contratuais (ou aplicação de penalidades por violação de obrigações legais) que se verifiquem necessárias de forma a assumir uma total conformidade legal.”*
- *“...recomenda-se à CMV que efetue um reporte anual da execução contratual e da adequada implementação das recomendações efetuadas, permitindo à AMT a aferição periódica (anual - pelo menos semestral no decurso dos dois primeiros anos) da conformidade do cumprimento das regras legais e jurisprudenciais nacionais e europeias e a correspondência entre a definição formal inicial dos pressupostos contratuais e a sua aplicação prática.”*
- *“...deverá dar especial atenção à monitorização da execução contratual, aferindo da efetiva execução das obrigações do operador, designadamente quanto a níveis de serviço, sancionando, se necessário, os incumprimentos que se possam vir a verificar e, no limite, deverá a CMV tomar posse administrativa do serviço, incluindo viaturas, até à normalização da situação ou até à data da rescisão da prestação de serviços se esta se vier a verificar ou for necessária, tal como prevê o Caderno de Encargos.”*
- *“...sublinha-se a recomendação anterior já feita à CMV no presente parecer, de efetuar um reporte anual da execução contratual (pelo menos semestral no decurso dos dois primeiros anos) e da adequada implementação das recomendações ora apresentadas, permitindo à AMT a aferição periódica da conformidade do cumprimento das regras legais e jurisprudenciais nacionais e*

européias e a correspondência entre a definição formal inicial dos pressupostos contratuais e a sua aplicação prática.”

10. Cumpre referir ainda que o objeto do “*Contrato de Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV*”, contempla os seguintes serviços:
- Linhas Concelhias;
 - Circuitos Urbanos C1+C2;
 - Linha Azul do Centro Histórico;
 - Transporte a pedido;
 - Funicular.
11. Mais é de sublinhar que o Município elabora e publica anualmente o relatório circunstanciado de obrigações de serviço público, tal como determinado no artigo 7.º do Regulamento e conforme especificado no Regulamento AMT 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, estando igualmente republicados no sítio da internet da AMT¹.

III – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

12. No ano de 2023, o Operador informou o Município que a situação económico-financeira da concessão se havia deteriorado estando, desta forma, em causa a sua continuidade, considerando que desde 2020 as receitas geradas pelo Contrato de Concessão se revelam insuficientes para cobrir os respetivos custos.
13. Solicitou ainda o operador a modificação do contrato de concessão, uma vez que no seu âmbito não foi prevista a atribuição de compensações por obrigações de serviço público, constituindo as receitas geradas pela operação a única fonte de remuneração pelos serviços prestados.
14. Em resposta à solicitação efetuada pelo operador e nos termos previstos no Contrato de Concessão, foi constituída pelo Município e pelo Operador uma Comissão Paritária, por forma a analisar a situação económico-financeira da concessão e a negociar o pedido de modificação do contrato.

¹ <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>

15. Os trabalhos da Comissão paritária culminaram na elaboração de um relatório, do qual constam as seguintes conclusões:

“1. Decorreu menos de um ano desde o início da concessão até à ocorrência da pandemia. Os primeiros meses da concessão foram ainda afetados por dificuldades de normalização da operação (sobretudo no primeiro mês) reduzindo ainda mais a representatividade deste período de análise no que diz respeito à procura.

2. A produção instalada é mais baixa do que a prevista no contrato de concessão (representa cerca de [confidencial]., do inicialmente previsto).

3. A concessão exhibe um relevante desequilíbrio económico financeiro. Mesmo no cenário de utilização dos custos identificados na auditoria (mais baixos do que os reportados pela Concessionária), a taxa de cobertura dos gastos é [confidencial]., com tendência para um agravamento em 2024.

4. Para um cenário de evolução plausível da procura não é possível, até final do contrato, atingir o equilíbrio económico-financeiro.

5. Com os dados disponíveis, e considerando o período de operação muito curto antes da pandemia, não nos é possível concluir sobre qual seria a situação económico-financeira da concessão no cenário hipotético sem pandemia. Existe alguma sobrestimação da procura no primeiro ano, mas não é possível aferir se, por si só, seria suficiente para originar o desequilíbrio da concessão.

6. A par da procura, também ao nível da variação de gastos, verifica-se que os eventos externos que ocorreram após o início da pandemia, em particular, os efeitos sobre o nível de gastos impactaram a concessão. Em rigor, a fórmula de atualização tarifária fixada no contrato não refletiu a variação real de gastos. A atual fórmula de revisão tarifária não está desenhada para acomodar picos de aumento como os verificados no pessoal, e que não estão totalmente refletidos na variação global do IPC. Com a redução dos níveis de inflação, os resultados da fórmula, como existe, irão tendencialmente convergir, mas sem corrigir o desequilíbrio passado ocorrido.”

16. Consideradas as recomendações, propôs a Comissão Paritária uma modificação ao contrato que contemplasse uma nova cláusula de remuneração e uma nova fórmula de revisão tarifária.

17. Por forma a acautelar a conformidade legal da pretendida modificação, o Município solicitou um Parecer Jurídico sobre a mesma, tendo o referido parecer concluído que

“Não é possível realizar a modificação contratual proposta pela Comissão Paritária, porquanto:

- i) Não se verifica qualquer umas das causas legalmente previstas no artigo 312.º do Código dos Contratos Públicos que justifique a sua necessidade;*
- ii) A mesma se traduz na alteração da remuneração do operador privado no sentido de lhe adicionada uma compensação paga pelo Município por conta de uma atividade pela qual o Operador assumiu exclusivamente o risco comercial, nos termos próprios de um contrato de concessão, consistindo naquilo que o Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça da União Europeia, os tribunais administrativos nacionais e a maioria da doutrina nacional consideram uma alteração de uma das suas condições essenciais e uma modificação substancial do Contrato de Concessão, sendo a mesma proibida pelo artigo 313.º do Código dos Contratos Públicos.”*

18. De realçar que esta Autoridade acompanha as conclusões constantes no Parecer Jurídico elaborado sobre a matéria em apreço, uma vez que a modificação pretendida consubstanciaria uma violação ao princípio da concorrência. De facto, *“a esta luz a modificação contratual proposta pela Comissão Paritária não respeita o equilíbrio contratual estabelecido desde o início do procedimento contratual, por conduzir a uma alteração das prestações principais abrangidas pelo objeto do Contrato de Concessão decorrente da atribuição de um pagamento à concessionária, que é inteiramente nova relativamente ao Contrato de Concessão.*

Um aditamento nesse sentido constituiria uma alteração ao esquema de repartição de risco que foi inicialmente objeto de Contrato de Concessão e à equação financeira subjacente.”

19. Não podemos, portanto, ignorar a possibilidade da existência de um potencial universo de interessados, na hipótese de o procedimento ter sido lançado com um esquema de repartição do risco mais vantajoso para o operador: *“Não se trata apenas de mudar o contrato, mas de mudar de contrato, alterando com isto os pressupostos que estiveram na base do procedimento competitivo através do qual foi feita a escolha da proposta adjudicada.*

Assim sendo, a proposta de alteração não assentaria em nenhum dos fundamentos previstos no artigo 312.º do Código dos Contratos Públicos e violaria os limites à

modificação contratual previstos no artigo 313.º do mesmo Código, razão pela qual não é viável.”

20. Atenta a inviabilidade da modificação contratual e considerado o carácter essencial do serviço público de transporte de passageiros², haverá que relevar que o mesmo não deve, na medida do possível, ser interrompido (nomeadamente por questões formais), cabendo ao Município pugnar pela sua continuidade.
21. Por outro lado, não pode o Município ignorar que o contrato não reúne condições que permitam ao operador assegurar a sua execução, pelo que cumpre equilibrar a necessidade de não interrupção dos serviços³, com o dever de assegurar a adequada compensação pelas obrigações de serviço público que são impostas ao operador.
22. Desta forma, caberá ao Município promover a celebração de um novo contrato que, em cumprimento da legislação nacional e comunitária em vigor, deverá ser sujeito a um procedimento concorrencial.
23. A este respeito refira-se, uma vez mais, o constante do Parecer Jurídico enviado pelo Município: *“A preparação do novo procedimento pré-contratual de concurso público deve garantir a boa prossecução do interesse público, assegurando a eficiência e a eficácia do serviço público a prestar por um operador privado. Deve dar especial atenção ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que impõe a celebração de contratos de serviço público entre as autoridades de transportes competentes e os operadores de serviço público sempre que haja lugar à atribuição de direitos exclusivos e/ou à atribuição de compensação, designadamente financeira, em razão da prossecução, por estes, de obrigações de serviço público.*

Isso obriga, portanto, a uma cuidadosa e demorada preparação do caderno de encargos para um novo contrato de serviço público, assente em estudos técnicos de procura e de natureza operacional e financeira...”

24. De facto, os procedimentos tendentes à contratualização do serviço público de transporte de passageiros revestem grande complexidade, exigindo o tempo necessário à ponderação de todos os pressupostos que estão na sua base, por forma a garantir que o contrato é equilibrado, prosseguindo, por um lado, o interesse público que está

² Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, na sua redação atual

³ Decorrente do iminente abandono da concessão pelo operador, que já alertou o Município por diversas vezes nesse sentido

na génese da sua celebração e garantindo, por outro, que o operador é adequadamente compensado.

25. Para além dos trabalhos preparatórios, deverá ter-se presente que a própria tramitação do procedimento pré-contratual implica um período de tempo considerável, sendo que depois de cumpridas todas as formalidades que lhe estão subjacentes, o operador necessitará de um período de transição que lhe permita cumprir o disposto no Caderno de Encargos.
26. Atentas as considerações precedentes, sempre se diga que o tempo necessário à preparação e tramitação do procedimento concursal não pode representar a continuidade do contrato de concessão nos moldes atuais, tendo em conta que o mesmo se revela financeiramente insustentável para o operador.
27. Assim, com vista a assegurar a continuidade da prestação do serviço público de transporte de passageiros, pretende o Município proceder à celebração de um ajuste direto ao abrigo de critérios materiais com o operador incumbente⁴, nos termos dos artigos 19.º, n.º 2 do RJSPT e do artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do CCP.
28. A celebração do citado ajuste direto só será admissível, naturalmente, se o Município e o operador procederem à revogação por mútuo acordo do contrato de concessão, operada nos termos do artigo 331.º do CCP.
29. Acerca da revogação por mútuo acordo do contrato de concessão em vigor, refere o Parecer Jurídico que *“O acordo revogatório deve acautelar que revertem para o Município todos os seus bens que integram o estabelecimento da concessão, bem como que o Operador nada tem a haver do Município por conta do termo antecipado do Contrato, nomeadamente a título de compensação por investimentos realizados e não amortizados, nem pela não realização dos lucros razoáveis que eram sua expectativa.*

O acordo revogatório deve ainda ser sujeito uma dupla condição:

a) Uma condição suspensiva, segundo a qual o mesmo só produzirá efeitos com o início da produção de efeitos do novo contrato que vier a ser celebrado pelo Município para a prestação do serviço público de transporte equivalente, na sequência do já referido procedimento pré-contratual de ajuste direto;

⁴ O assenta no facto de o mesmo reunir as condições necessárias à continuidade da operação sem quaisquer interrupções

b) Uma condição resolutiva, segundo a qual o mesmo será extinto e cessarão os seus efeitos se vier ser recusado o visto do Tribunal de Contas ao novo contrato que vier a ser celebrado pelo Município para a prestação do serviço público de transporte equivalente, na sequência do já referido procedimento pré-contratual de ajuste direto, caso em que o operador deverá retomar a exploração da concessão conforme previsto no Contrato de Concessão.”

30. Já quanto ao ajuste direto, deverão ser verificados os seguintes pressupostos:

“i) A contratação deverá ser feita na medida do estritamente necessário, ou seja, apenas pelo exato período entre o termo do Contrato de Concessão e à entrada em funcionamento do novo operador escolhido mediante concurso público;

ii) Há um motivo de urgência imperiosa, que consiste na necessidade de assegurar a inexistência de rutura do serviço público, especialmente no atual contexto de insustentabilidade da atual concessão, que pode ditar o abandono da mesma, a qualquer momento, pelo Operador, assim evitando a suspensão de um serviço público essencial (proibida pelo artigo 5.º da Lei dos Serviços Públicos Essenciais) e a violação dos Níveis Mínimos de Serviço (previstos no artigo 14.º e no Anexo ao RJSPTP);

iii) Em resultado de acontecimentos que não eram previsíveis e não são da responsabilidade do Município, nomeadamente o iminente abandono da atual concessão por parte do Operador, em virtude de o défice da concessão e a sua desadequação com as necessidades reais (oferta e procura) serem uma estruturais e constantes nos anos de 2024 e subsequentes, e não imputáveis à pandemia Covid-19;

iii) Não podem ser cumpridos os prazos inerentes à escolha de um outro operador no mercado inerentes aos demais procedimentos pré-contratuais. Pelas razões acima indicadas, não é viável recorrer à contratação de um operador através de um procedimento concorrencial e aberto para assegurar a exploração do serviço público e dos níveis mínimos de serviços previstos no artigo 14.º do RJSPTP no espaço de tempo aqui em causa. Mesmo que o procedimento tivesse sido iniciado ainda em 2023, quando foi constituída a Comissão Paritária, os prazos do concurso público somados aos prazos que teriam de ser concedidos a qualquer potencial novo operador para fazer a mobilização de meios ultrapassariam a presente data.”

31. Constatado o exposto e por forma a fornecer evidências quanto aos trabalhos relativos à preparação do procedimento concursal, o Município enviou o Ofício com a referência SAI-CMV/20242344, datado de 12 de dezembro de 2024, a informar da execução dos *“procedimentos necessários ao “apuramento da viabilidade da concretização da delegação de competências em matéria de serviço público de transporte de passageiros municipais na Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões, através da celebração de contrato administrativo.”*
32. Pretende assim o Município delegar na Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões as competências relativas ao serviço municipal de transporte público de passageiros, no âmbito do concurso público a lançar ao mercado, tendo já formalizado o início dos trabalhos para o efeito, pelo que no período de tempo que medeia a preparação do procedimento e a sua conclusão, bem como no período de transição necessário à entrada do operador em funcionamento, com todos os meios necessários para o efeito, considera-se justificado o ajuste direto, com vista a assegurar a continuidade do serviço público.

IV – DA ANÁLISE

A Autoridades de Transportes

33. O artigo 6.º do RJSPPT estabelece que os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
34. É de referir que a estratégia de descentralização administrativa para as autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, que sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões, sobretudo na implementação de redes multimodais e na integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes aos territórios pelos quais são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e com a agenda urbana da União Europeia.
35. Assim, aqui chegados, verifica-se que, do ponto de vista do enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à possibilidade de o Município, enquanto autoridade de transportes, poder celebrar o procedimento proposto.

Do tipo de procedimento

36. Importa reconhecer a situação peculiar que nos é presente e analisar as suas especificidades.
37. De facto, estamos perante um contrato inviável, o que é reconhecido pelas partes, ou seja, um contrato que se encontra desadequado da realidade, tendo em conta as sucessivas circunstâncias externas que se verificaram, como seja a Pandemia de Covid-19.
38. As partes reconhecem a necessidade de compensação ao operador, sendo que a manutenção da situação atual não é favorável ao interesse público, pois poderia redundar na interrupção do serviço público e na necessidade de desenvolver diligências para encontrar outro operador.
39. Tal como bem fundamentado pelo Município, é inviável a modificação contratual, nos termos do CCP; e considerado o carácter essencial do serviço público de transporte de passageiros⁵, haverá que relevar que o mesmo não deve, na medida do possível, ser interrompido por questões procedimentais, cabendo ao Município pugnar pela sua continuidade.
40. O facto de o contrato não reunir condições que permitam ao operador assegurar a sua execução, é motivo para ponderar outra solução que permita equilibrar a necessidade de não disrupção dos serviços⁶, não sendo opção viável não proceder, desde já, ao pagamento da adequada compensação pelas obrigações de serviço público – tal como previsto no Regulamento - que são impostas ao operador.
41. A necessidade de assegurar o cumprimento da regra geral de submissão à concorrência não obsta à constatação de que o tempo necessário à preparação e tramitação de um procedimento concursal pode implicar a descontinuidade do contrato de concessão nos moldes atuais, tendo em conta que o mesmo se revela financeiramente insustentável para o operador.
42. Acresce que o Município irá delegar na Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões as competências relativas ao serviço municipal de transporte público de passageiros, no âmbito do concurso público a lançar ao mercado, tendo já formalizado o início dos trabalhos para o efeito.

⁵ Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, na sua redação atual

⁶ Decorrente do iminente abandono da concessão pelo operador, que já alertou o Município por diversas vezes nesse sentido
Página 12 de 48

43. Assim, na pendência da concretização de tal procedimento, no período de tempo que medeia a preparação do procedimento e a sua conclusão, bem como no período de transição necessário à entrada do operador em funcionamento, com todos os meios necessários para o efeito, considera-se justificado o ajuste direto, com vista a assegurar a continuidade do serviço público.
44. Seja como for, deverão o Município e a CIM dar conta à AMT, de forma periódica, dos desenvolvimentos da preparação do procedimento, antecipando-se que a necessidade de que o mesmo seja lançado em 2025.
45. Aliás, considera-se que esta será a única forma de conciliar todos os interesses em questão, seja do operador, seja do Município, seja dos passageiros.
46. Senão vejamos: assente a impossibilidade de modificação contratual, restaria como alternativa ao procedimento de ajuste direto (que, reforce-se, é um procedimento transitório, na medida em que o respetivo contrato apenas produzirá efeitos na pendência do procedimento concursal), o pedido de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato.
47. Contudo, ainda que se pudesse ponderar a eventual reposição do equilíbrio económico-financeiro nos termos do CCP⁷, sempre se diga que não se afigura que a mesma possa garantir cabalmente a prossecução do interesse público, porquanto a sua produção de efeitos terá de se reportar à data da ocorrência do facto que alterou os pressupostos nos quais o cocontratante determinou o valor das prestações a que se obrigou devendo, também, relativamente ao evento que lhe deu origem, ser única, completa e final para todo o período do contrato.⁸
48. Isto significa que o operador só poderia ser compensado a final o que, em última análise, implicaria a continuidade da produção de efeitos de um contrato considerado desvantajoso por ambas as partes, representando uma efetiva possibilidade de abandono da concessão pelo operador.
49. Recorde-se que as partes, no âmbito da comissão paritária, já haviam concluído pela impossibilidade de continuação do contrato, por via da sua inexecutabilidade, por não

⁷ No que não se concede, pois, à semelhança do que sucede com a modificação em sentido estrito, todo o procedimento concursal foi preparado no pressuposto de que não seriam atribuídas compensações financeiras ao operador, o que poderá levantar questões de índole concorrencial

⁸ Vide artigo 282.º, n.ºs 3 e 4

- permitir o pagamento de compensações quando, na verdade, as mesmas são necessárias para assegurar a sustentabilidade do mesmo.
50. Desta forma, encontram-se prejudicados os interesses do operador, porque não é adequadamente remunerado pelas obrigações de serviços público impostas, bem como os interesses dos passageiros (e do Município), considerada a iminência do abandono da exploração e a consequente disrupção do serviço.
 51. Ou seja, está em causa o interesse público, pois perante uma inexecutabilidade constatada pelas partes será certa a não continuidade do contrato e, por essa via, a disrupção do serviço público, que é serviço essencial.
 52. Além disso, não se afigura também exequível, em tempo útil e de forma não prejudicial para as partes, encontrar outro operador para realizar o mesmo serviço, o que implicaria reunir os meios necessários para o efeito.
 53. Assim, afigura-se que a solução proposta, é a única solução que permite equilibrar (transitoriamente) os interesses em jogo: permite-se que o operador seja adequadamente remunerado pelas obrigações de serviço público que lhe são impostas, obviando, desta forma, ao abandono da concessão e a disrupção do serviço público. Por outro lado, não se verifica qualquer subtração ao princípio da concorrência, pois a sua celebração ocorrerá pelo período estritamente necessário à conclusão do procedimento concursal que, por sua vez, procedeu à submissão do respetivo objeto à concorrência.
 54. Aliás, a AMT considera que o Município deverá diligenciar para que o prazo máximo de dois anos não seja esgotado, devendo o procedimento concursal ser lançado o mais rapidamente possível. De referir, contudo, que existem imponderáveis decorrentes de um normal procedimento concursal, como sejam as impugnações administrativas ou judiciais.
 55. Ainda assim e por isso mesmo, a possibilidade de pagamentos periódicos e não a final ao operador, salvaguarda melhor a sustentabilidade do serviço e do operador, e por essa via, o interesse público.
 56. Nesta medida, considera-se que o novo procedimento deve ser lançado rapidamente, não sendo de esgotar o prazo máximo previsto de 2 anos (no que se refere ao lançamento do procedimento).

57. De acrescentar, ainda, que determina o n.º 2 do art.º 19.º do RJSTP que a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais, destinadas a assegurar o interesse público, como a rutura ou risco iminente de serviços⁹.
58. Reconhece-se que a densificação do conceito de *urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade* adjudicante, nos termos defendidos na jurisprudência e doutrina nacionais, poderá pôr em crise a esse que se acompanha.
59. No entanto, não poderá a análise casuística em presença, considerando as circunstâncias que enfermam a relação negocial, desconsiderar as reforçadas diligências promovidas para manter o contrato de concessão em vigor, o desfecho inesperado do processo de negociação da modificação contratual e a premência de acautelar a continuidade do serviço público essencial sustentável financeiramente para o operador, aportando ao caso a caducidade das compensações recebidas nos termos do DL 14-C/2020, de 7 de abril.
60. Assim, recomenda-se que no âmbito do procedimento com vista à celebração de um contrato de prestação de serviço público com a extinção do contrato de concessão, seja acautelada no acordo revogatório proposto pelo Município de Viseu, a acrescer a todo o seu enunciado, a produção de efeitos financeiros apenas e aquando do visto do Tribunal de Contas ao novo contrato.^{10 11}
61. Importa referir que se considera muito vantajosa a iniciativa de envolver a CIM, uma vez que esta entidade é titular do contrato de serviço público regional e que a AMT tem sempre recomendando a melhor articulação entre entidades municipais e regionais, no sentido de concentrar esforços na gestão articulada de contratos, procurando tirar o máximo partido dessa articulação, a nível gestor e na perspetiva dos utilizadores.

Compensações no âmbito das obrigações de serviço público

62. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transporte criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização

⁹ Procede à transposição do n.º 5 do art.º 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007

¹⁰ Cfr. aliás consta da al. a) do ponto 15. da minuta do convite, do n.º 1 da cláusula 5.ª da minuta do caderno de encargos e do n.º 1 da cláusula 2.ª da minuta do contrato

¹¹ Devendo o referido acordo de revogação ser enviado para a AMT depois de assinado

de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹².

63. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transporte competentes podem impor obrigações de serviço público¹³ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
64. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transporte competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
65. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"*^{14, 15}.

¹² A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

¹³ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões>". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utilizadores.

¹⁴ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

¹⁵ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas

66. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.¹⁶*
67. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.
68. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou*

teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁶ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁷, igual ao efeito financeiro líquido¹⁸.

69. Por outro lado, o n.º 5 do Anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada.*¹⁹²⁰
70. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²¹ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudências nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.*²²

¹⁷ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

¹⁸ O n.º 3 do referido Anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*

¹⁹ *“satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor; todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

²⁰ O ponto 7 do amplamente citado Anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*

²¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

²² De notar que, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

71. Por outro lado²³, nos termos do já citado Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas²⁴ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{25 26}), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPT, as seguintes obrigações:

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

Análise económico-financeira

72. Considerando o antedito, foi efetuada uma análise económico financeira a partir dos elementos remetidos, designadamente *“Estudo Economico-Financeiro 04102024”* e *“Modelo Viseu 03102024 TIR8”* com vista à fundamentação e apuramento das compensações por Obrigações de Serviço Público referentes à contratualização para

²³ No caso concreto, esta contratação de carácter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

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

²⁵ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁶ 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

exploração do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros de âmbito municipal na área geográfica do concelho de Viseu.

73. O objeto contratual contempla três serviços de transporte de natureza distinta: dois de transporte público coletivo rodoviário - linhas concelhias e circuitos urbanos – e um de serviço de funicular.
74. Cada tipo de linha de transporte rodoviário será operado por veículos com características distintas: veículos standard no primeiro caso e mini no segundo caso.
75. As três tipologias de serviços são de natureza distinta ao nível do volume de serviço, dos meios afetos e respetivos custos. O Município apresentou uma análise individualizada das estimativas de gastos para cada tipo de serviço, que contempla a avaliação dos meios físicos, humanos e financeiros necessários para a prestação do serviço nas condições especificadas no Caderno de Encargos.
76. As linhas concelhias preveem um total de 1 437 260 V/Km, e os circuitos urbanos um total de 384 455 V/Km. Ambos os serviços se encontram em linha com o executado no ano de 2023, de acordo com o reportado pela AT (CM Viseu) no âmbito do relatório de obrigações de serviço público.
77. Para o serviço funicular, o modelo considera o mesmo número de horas de funcionamento que o verificado no ano de 2023 (último ano completo disponível), no total de 1090,5 horas. (*tabela 1*).

tabela 1 - Volume de transporte previsto

OFERTA	Veículos-Km
Linhas Concelhias	1 437 260
Circuitos Urbanos	384 455
VKM Comerciais	1 821 715
<i>Km em vazio (10%)</i>	182 172
VKM Totais	2 003 887
Serviço funicular (horas)	1 090,50
Total VKm	1 821 715

Fonte: EVEF

78. A duração prevista do contrato é de 2 anos.

Pressupostos da operação:

- 79. [confidencial]
- 80. [confidencial]

Custos de Exploração da Operação:

- 81. [confidencial]

Conta de Exploração

- 82. [confidencial]

A divisão do procedimento em lotes

- 83. Nos termos do CCP, o direito da Contratação Pública está subordinado ao cumprimento dos princípios da transparência, igualdade e concorrência (proibição de não discriminação), devendo, neste sentido, ser orientado para que o maior e melhor número de operadores económicos se interesse pela celebração do contrato em causa²⁷.
- 84. Por outro lado, a contratação pública também cumpre um objetivo manifesto de economicidade das escolhas públicas, isto é, da procura pelo “*best value for money*” através da obtenção de proposta mediante o menor custo e gasto de recursos.
- 85. Citando a jurisprudência do TJUE²⁸, a interferência da concorrência ocorre para dar lugar à consagração do princípio do *favor participators* e para aumentar a escolha quanto à melhor proposta para o interesse público que permanece intimamente ligado à proteção dos interesses financeiros do próprio Estado. Ou seja, para além de assegurar a satisfação de uma necessidade pública, as autoridades administrativas devem igualmente pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos.
- 86. A propósito da observância do princípio da concorrência, e como bem refere Pedro Costa Gonçalves, a aplicação do princípio na concorrência traduz-se na concretização (i) do princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento dos agentes económicos e no (ii) princípio da economicidade na aplicação dos recursos públicos, que opera como

²⁷ Cfr. ALBERT SÁNCHEZ GRAELLS in *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Oxford: Hart Publishing, 2001, p. 192, “[t]he reasons behind this procompetitive approach to public procurement are that effective competition is expected firstly to remove barriers that prevent new players from entering the market, secondly to benefit contracting entities which will be able to choose from among more tenders and, thus, will be more likely to obtain value for money, and, finally to help maintain the integrity of procurement procedures as such.”

²⁸ Acórdão do TJUE *La Cascina*, de 09.02.2006, Proc. C 226/04 e C-228/04 (§23) e disponível em www.eur-lex.europa.eu.

padrão ou fator de vinculação da atuação das entidades adjudicantes que as obriga a seguir uma regra da maior abertura possível à concorrência.²⁹

87. Como anteriormente referido, o RJSPTP veio estabelecer um regime de concorrência regulada no setor do transporte público (de concorrência pelo mercado), designadamente através da imposição de procedimentos de contratação pública tendentes à celebração de contratos de serviço público entre os operadores e as autoridades de transporte.
88. Uma maior abertura dos mercados de serviço público de transporte rodoviário de passageiros à concorrência irá depender, em larga medida, da atuação das autoridades de transportes no âmbito da preparação e aprovação dos programas e cadernos de encargos dos procedimentos concursais.
89. Considerado o valor do presente procedimento verifica-se que, nos termos do artigo 46.º-A do CCP, a não divisão em lotes carece de fundamentação, sendo que, atento o contexto relativo à celebração do preconizado ajuste direto, celebrado por um período transitório, por forma a evitar a disrupção do serviço público, considera esta Autoridade justificada a opção pela manutenção do modelo de exploração existente (que, de resto, é um dos motivos que preside à opção por esta modalidade de procedimento).

Monitorização/transmissão de informação

90. Em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.³⁰
91. Reportando-nos ao Caderno de Encargos, verifica-se que Anexo 3 só dispõe acerca de três indicadores de monitorização: o cumprimento do número de circulações previstas, o cumprimento de horários e a evasão tarifária.
92. Ora, o RJSPTP estabelece uma panóplia de indicadores que vai além do que a constante dos anexos ao Caderno de Encargos, designadamente, a informação

²⁹ Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, “Concorrência e Contratação Pública (a integração das preocupações concorrenciais na Contratação Pública)”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Gálvão Teles*, Volume I, Coimbra: Almedina, 2012, p. 495, no direito da contratação, a concorrência surge pois associada à vinculação das entidades adjudicantes aos valores de igualdade e economicidade.

³⁰ A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

- prestada, o serviço de apoio ao cliente, a acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida, a taxa de ocupação, a limpeza ou a conservação dos veículos.
93. Assim, e uma vez que estes indicadores estarão na base da aplicação das sanções contratuais, deverá o Anexo 3 ser mais exaustivo e abranger um conjunto mais alargado de indicadores, designadamente os previstos na alínea j) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP.
94. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações, designadamente de informação³¹, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma assimetria de informação entre operadores³², de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que poderá permitir àqueles um exercício de “poder de mercado”.
95. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018³³, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
96. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º - A do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³⁴, neste último caso desde 2015, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.^{35 36}
97. Nesse sentido, a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo

³¹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³² Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; 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; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

³³ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³⁵ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³⁶ Quanto a este aspeto, chama-se a atenção do Município para o Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.

98. O Caderno de Encargos procede à fixação de obrigações de reporte com uma periodicidade mensal e também anual, disponibilizando os modelos para a sua prestação no Anexo 9 ao Caderno de Encargos. Importa salientar o facto de se encontrar previsto no referido anexo que *“... a Adjudicatária obriga-se a apresentar relatório de desempenho sumário nos termos do Regulamento n.º 430/2019, contendo todas as informações desagregadas previstas no anexo do referido Regulamento bem como de outros consignados ou a consignar na legislação ou determinações de outras entidades, quando solicitadas.”*
99. Sublinha-se a relevância de pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros³⁷, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias.
100. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, de reporte às entidades públicas, ou para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do Programa Incentiva +TP) ou passes escolares.
101. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se

³⁷ “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.

102. Nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidos em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	• (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo); • indicação de nº de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	• Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	• Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc.	• Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários e subsídios de alimentação, TSU e outras remunerações (tais como as horas extraordinárias, entre outras)	• Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	• Custos totais SG&A desagregados

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.	• Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno

Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, Programa Incentiva +TP, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

103. A este propósito, sempre se diga que as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais, no que se refere a compensações tarifárias. Nesse sentido, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
104. Sublinha-se que a autoridade de transportes deverá diligenciar junto dos operadores pela transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região.
105. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação que continuará a ser efetuada por esta Autoridade, no âmbito do controlo anual de compensações, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
106. Nesse contexto, volta a sublinhar-se a recomendação de proceder a uma validação efetiva das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.
107. De sublinhar, também, que deve ser assegurado que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço.

108. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP³⁸, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

Direitos dos Passageiros

109. No que se refere à relação com o passageiro, o Caderno de Encargos determina, na Cláusula 25.^a, que *“O Adjudicatário obriga-se a assegurar a divulgação do Serviço Público, sem prejuízo de as Partes poderem acordar na realização de iniciativas conjuntas de promoção e divulgação, e a prestação, nos locais e meios apropriados, de apoio e informações ao público, antes, durante e após a prestação do serviço de transporte, designadamente a respeito de percursos, paragens, horários, tarifários, condições de utilização, alterações de serviço ou outras.*
110. A divulgação de informação deverá ser feita nos suportes disponibilizados pelo Município nas paragens com abrigo, rede de vendas, Website, App, a bordo dos veículos, nos meios de informação ou em folhetos.³⁹
111. Quanto à existência do livro de reclamações, constata-se que apenas existe, no Caderno de Encargos, referência expressa à existência de livro de reclamações eletrónico⁴⁰, constando também da alínea b), do n.º 4 da Cláusula 64.^a que *“A falta de observação do disposto quanto a livro de reclamações”* constitui uma violação grave das disposições do contrato.
112. É importante ter presente que a existência do livro de reclamações eletrónico não se substitui ao livro de reclamações físico, devendo o operador zelar pela sua coexistência, nos termos dos n.ºs 1 e 2, do artigo 2.º, do Decreto-Lei 156/2005 de 15 de setembro, na sua redação atual.
113. Se é certo que o citado Decreto-Lei se aplica à situação em apreço sem que seja necessária previsão contratual nesse sentido, também é certo que a referida previsão contratual reforça a obrigatoriedade de existência do livro de reclamações, sendo que o operador deve assegurar a coexistência do livro de reclamações físico e eletrónico,

³⁸ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³⁹ Cláusula 25.^a, n.º 2

⁴⁰ Cláusula 27.^a, n.º 6

constituindo os mesmos um instrumento de extrema importância no que concerne à relação com os passageiros.

114. Desta forma, a introdução de uma Cláusula relativa ao livro de reclamações e ao cumprimento do Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, pese embora não seja obrigatória, consubstancia uma boa prática que, como tal, não deverá ser descurada.
115. É essencial, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.⁴¹
116. Sublinha-se ainda a necessidade de o operador publicitar os preços e horários, bem como de informar, com a antecedência adequada, a supressão de serviços e apresentação de eventuais alternativas, sempre que as mesmas sejam disponibilizadas, não obstante se encontrar prevista no Caderno de Encargos a existência de um serviço de atendimento ao cliente, por correio eletrónico e por telefone, para dar resposta a estas questões,
117. Encontra-se também previsto no Caderno de Encargos que *“Todos os meios e suportes de informação ao público, designadamente Website, App, sinalética nas paragens e a bordo, folhetos, cartazes ou outros deverão ser disponibilizados, no mínimo, em línguas Portuguesa e Inglesa, exceto quando tal não se afigure exequível.”*

Supervisão AMT

118. Importa ainda referir, considerado o seu relevo no que concerne à execução contratual que, no ano de 2023, a AMT realizou uma ação de supervisão a nove operadores de

⁴¹ Pretende também evitar-se que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

serviço público de transporte de passageiros⁴², com o objetivo de (i) verificar se o desempenho operacional do serviço prestado pelos mesmos está a ser monitorizado e fiscalizado em conformidade com os indicadores constantes dos respetivos contratos de serviço público e (ii) avaliar a fiabilidade e rigor dos procedimentos de tratamento da informação e de reporte às entidades competentes, no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de eventuais penalidades contratuais no âmbito dos referidos contratos.

119. Para o efeito, foi recolhida informação sobre a execução contratual e realizadas ações de fiscalização aos sistemas de apoio à exploração, tendo sido identificados, para cada um dos operadores: (i) os indicadores de desempenho constantes do respetivo contrato de serviço público; (ii) quando existam, as recomendações de que o contrato foi alvo aquando da emissão de parecer prévio vinculativo pela AMT; (iii) as principais constatações dos relatórios de gestão e contas no que se refere ao desempenho; e, finalmente, (iv) as observações resultantes das ações no terreno.
120. Em face das constatações decorrentes da ação de supervisão foram formuladas diversas recomendações a ser ponderadas e contempladas nos contratos de serviço público (i) em matéria de sustentabilidade, (ii) quanto aos indicadores de desempenho, (iii) quanto à atratividade para o transporte público, (iv) em matéria de acessibilidade e inclusividade e (v) quanto à eficiência dos investimentos.
121. Por outro lado, passados vários anos da implementação de contratos de serviço público de primeira geração, parece claro que resultam evidências da necessidade de revisão daqueles contratos, avançando para uma nova fase de maior exigência, sobretudo no que se refere à qualidade do serviço prestado e à relação das empresas com os passageiros.
122. Nesta medida, foram formuladas as seguintes recomendações:
- Todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, devem ser objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais⁴³;

⁴² O respetivo relatório poderá ser consultado em <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>

⁴³ As alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP estabelecem, respetivamente, os parâmetros de qualidade de serviço (alínea j) e os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos (alínea k)). Como tal, todos estes parâmetros deverão ser acompanhados por obrigações

- A contratualização ou compromisso, quando se trata da prestação de serviço público de passageiros, perante indicadores ou conceitos indeterminados, tais como “continuidade e regularidade”, “condições de operabilidade”, “disponibilidade”, “permanência”, “qualidade”, “comodidade”, “acessibilidade”, “inclusividade”, “rapidez”, “segurança”, “satisfação do interesse social”, “equilíbrio, eficiência, transparência e rigor”, “adequados padrões de qualidade”, “bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas”, sem serem objetivados ou mensuráveis ou sem estarem associados a penalidades contratuais, são desprovidos de efeito útil e não constituem um incentivo à qualidade do serviço, devendo, sim, tal contratualização ou compromisso permitir a monitorização e fiscalização do contrato e a aferição do seu (in)cumprimento, bem como permitir o estabelecimento de métricas objetivas para atingir metas;
- Deve existir previsão e vinculatividade para diversos indicadores, para além dos tradicionais indicadores de regularidade e pontualidade, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado e não apenas na produção de serviços, como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação;
- Deve existir aferição periódica e sistemática de toda as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à empresa) e encontrar com maior facilidade as causas e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências;

objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais. Este relatório refere-se apenas a alguns dos parâmetros previstos na lei. O estudo da AMT sobre as OSP constitui uma base relevante para dar cumprimento aos parâmetros de qualidade ambiental e energética constantes da alínea k).

- Assim, não devem ser utilizadas fórmulas de cálculo anual médio de indicadores, pois podem potenciar a diluição de disrupções efetivas em serviços e que são compensadas por cumprimentos de outras;
- Deve sim ser possível apurar efetivamente os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância, e sancionar esses incumprimentos;
- Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar uma disrupção objetiva e prolongada de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber. Deve ser internalizado que, na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas não realizações de horários, frequências ou serviços para considerar que existe incumprimento (ainda que possa não ser imputável à empresa). Comunicar altas taxas de regularidade ou pontualidade, ao mesmo tempo que existem disrupções sucessivas, não é aceitável ou compreensível na perspetiva do passageiro;
- Deve existir certeza na efetividade dos mecanismos de aplicação de sanções pecuniárias, e não resultar a dúvida sobre se efetivamente existiram incumprimentos ou se não existiu monitorização para apurar os mesmos ou se estamos perante um bom desempenho da empresa que levou à desnecessidade de aplicação de sanções;
- É recomendável o apuramento de dados de desempenho de linhas pelos diversos dias (designadamente semana e fim de semana), tendo em conta o programado e o realizado;
- Deve ser claro o nexos entre todas as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas,
- Independentemente da existência de causas de força maior ou outros fatores não imputáveis ou externos às empresas, devem ser divulgados os serviços programados e os serviços realizados e as causas de não realização, imputáveis

ou não à empresa. A publicitação de indicadores de pontualidade e regularidade deve ser feita por referência aos serviços realizados, sem deixar de mencionar o seu peso face ao programado, por serviços ou conjunto de serviços, perfeitamente identificáveis;

- As sanções pecuniárias por incumprimento contratual devem reportar-se a todas as obrigações, devendo ser possível graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, sem amplitudes vastas no que se refere ao valor de multas. Se por um lado um valor alto de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá significar a não aplicação de qualquer sanção;
- Deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à mensurabilidade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico do serviço, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, devendo todos os instrumentos ser coerentes;
- Devem existir relatórios de gestão e monitorização com uma periodicidade mensal ou trimestral, relativamente aos indicadores constantes do contrato e dos outros instrumentos operacionais e estratégicos, de forma a permitir o acompanhamento do contrato por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão e para efeitos de divulgação ao público do desempenho do serviço;
- A divulgação deve ser clara, acessível e compreensível, por uma questão de transparência da atividade quanto a passageiros, potenciais passageiros, contribuintes, profissionais e entidades de fiscalização;
- A informação sobre cálculo e cumprimento de indicadores que conste de documentos da empresa (relatórios de gestão e contas) deve referenciar a avaliação do gestor do contrato;
- É recomendado que o Relatório e Contas bem como os relatórios de acompanhamento da concessão, contenham informação estruturada e específica

relativa às compensações por obrigações de serviço público para garantir o cumprimento de obrigações legais de reporte e de fiscalização por parte das entidades competentes e tendo em conta uma expressa e clara enunciação das obrigações contratuais;

- Independentemente da existência de relatórios sumários de obrigações de serviço público contratadas, devem ser publicitados, salvaguardados elementos confidenciais ou de segredo de negócio, os relatórios de avaliação de desempenho operacional por parte dos gestores de contratos. Não se considera informação confidencial a divulgação de serviços programados, realizados e indicadores de cumprimento de desempenho, estando em causa um serviço público compensado por entidades públicas;
- Deve efetivar-se a verificação periódica, objetiva e transparente da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação e realização de oferta, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos serviços ou horários;
- A implementação de contabilidade analítica é obrigatória nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, sendo necessária para efeitos financeiros e tendo em conta os indicadores que suportam a evolução da atividade;
- A definição clara, objetiva e mensurável de obrigações, indicadores e pressupostos constitui condição essencial para se considerar aceitável o pagamento de compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público;
- De acordo com o Regulamento (CE) 1370/2007, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado, e de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento;
- Deve existir relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes

vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, para assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social do contrato, operador e serviço;

- Apenas com o cumprimento destas recomendações existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do superior interesse público, também na garantia da sustentabilidade económica da empresa e sustentabilidade do serviço.

Penalidades Contratuais

123. Cumpre, também, efetuar uma análise relativa à cláusula relativa às sanções/penalidades contratuais.
124. O Município procede à fixação de sanções para os incumprimentos das obrigações definidas em Caderno de Encargos, tendo efetuado a respetiva graduação em leves, graves e muito graves, bem como a fixação de limites mínimos e máximos para as mesmas.
125. Desta forma, numa primeira análise, verifica-se que foi dado cumprimento ao disposto no artigo 45.º do RJSPTP, que estabelece no seu n.º 1 que, *“O contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas”* e no seu n.º 2 que, *“Os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes que é parte no contrato, atender à gravidade da infração.”*
126. Contudo, reportando-nos ao Anexo 3 ao Caderno de Encargos, verifica-se a previsão de três sanções que respeitam ao incumprimento dos indicadores nele constantes, cujo cálculo é efetuado com recurso a uma fórmula estabelecida para o efeito, em clara violação do preceito legal referido no ponto precedente.
127. Ora, tendo em conta o exposto, pode concluir-se que o cálculo das penalidades referidas não cumpre totalmente o estabelecido no RJSPTP, uma vez que as mesmas não estão definidas em forma de moldura não estando, ainda, definidos limites mínimos e máximos.

128. Assim, deverá o Caderno de Encargos (bem como o seu Anexo 3) ser retificado, procedendo ao devido enquadramento de todas as sanções/penalidades.
129. O mesmo se aplica quanto ao n.º 5 da Cláusula 71.ª, relativa à “Transição”. Ao dispor que *“A violação de quaisquer obrigações previstas na presente cláusula pode dar lugar à aplicação de uma sanção pecuniária de 5.000 € (cinco mil euros) por cada dia de incumprimento, sem prejuízo da sua sancionabilidade também nos termos dos artigos 46.º a 49.º do RJSPTP.”*, esta disposição traduz uma sanção de carácter fixo, que não respeita o disposto no RJSPTP, nos termos já referidos.
130. Ainda sobre as penalidades, cumpre acrescentar que se verifica que não é efetuado um elenco taxativo das sanções, o que resulta evidente da redação conferida a algumas Cláusulas, nomeadamente:
- Cláusula 64.ª, n.ºs 3, 4 e 5: *“Considera-se violação leve (grave/muito grave) de disposições do Contrato, designada mas não exclusivamente, qualquer das seguintes situações:”*
 - Cláusula 64.ª, n.º 3, alínea j) – *“Quaisquer outros incumprimentos do contrato ou da legislação que regule a exploração do Serviço Público que seja considerada pelo Município como uma violação leve.”*
 - Cláusula 64.ª, n.º 4, alínea k) – *“Violação de qualquer obrigação prevista no Caderno de Encargos relativa à Operação.”*
 - Cláusula 64.ª, n.º 4, alínea l) – *“Violação de qualquer obrigação prevista no Caderno de Encargos relativa à Manutenção”*
 - Cláusula 4.ª, n.º 4, alínea m) – *“Violação das obrigações previstas relativas à subcontratação.”*
 - Cláusula 64.ª, n.º 4, alínea p) – *“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”*
 - Cláusula 64.ª, n.º 4, alínea q) – *“Quaisquer outros incumprimentos do contrato ou da legislação que regule a exploração do Serviço Público que seja considerada pelos Municípios como uma violação grave.”*
 - Cláusula 64.ª, n.º 5, alínea bb) – *“Qualquer outro incumprimento do Contrato que perturbe gravemente o normal funcionamento do Serviço Público.”*

- Cláusula 64.^a, n.º 5, alínea cc) – *“Quaisquer outros incumprimentos do contrato ou da legislação que regule a exploração do Serviço Público que seja considerada pelo Município como uma violação muito grave.”*
131. Chama-se, ainda a atenção para a utilização de conceitos vagos, que não conferem a necessária determinabilidade às sanções:
- Cláusula 64.^a, n.º 5, alínea p) – *“Desvio do objeto do contrato pelo Adjudicatário”*
 - Cláusula 64.^a, n.º 5, alínea t) – *“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”*
132. A este respeito, e reforçando, uma vez mais, o teor do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPTP, constata-se que a redação conferida às disposições contratuais supra citadas confere uma grande margem de discricionariedade ao Município plasmando, de forma expressa, que o elenco das sanções previstas no Caderno de Encargos não é taxativo, como resulta evidente da expressão *“designada, mas não exclusivamente”*, o mesmo se dizendo no que respeita às restantes disposições citadas nos pontos antecedentes.
133. Por este prisma, seria possível ao Município aplicar uma qualquer sanção não prevista contratuamente, o que contraria todas as exigências de certeza e segurança jurídicas que devem ser asseguradas aquando da celebração de um contrato. Reforce-se, novamente, que as sanções contratuais devem ser definidas de forma clara e perceptível a qualquer destinatário, por forma a que qualquer interessado conheça as condições do negócio que se propõe a celebrar. No caso concreto, deve ser possível ao prestador de serviços antecipar comportamentos que conduzam à aplicação de sanções, podendo obviar aos mesmos o que, em última análise, se vai refletir na execução contratual, em benefício do interesse público.
134. Desta forma, esclarece-se, desde já, que todas as disposições referidas devem ser retificadas/eliminadas, por forma a garantir a conformidade com a legislação em vigor.
135. Neste sentido, veja-se sentença proferida pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no âmbito do [processo 01973/20.2BEPR1](#) e confirmada pelo Supremo Tribunal Administrativo, que postula que *“Nos termos do artigo 329.º/1 do CCP 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.”

136. Dispõe ainda o referido acórdão que *“Para evitar esta indefinição e imprevisibilidade, é que certamente o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei (vide artigo 329.º/1 do CCP). De resto, compreende-se que a aplicação de sanções tenha que estar prevista nas peças do concurso e na lei, e que os comportamentos (incumpridores) relevantes para esse efeito, ou seja, que possam originar a aplicação de multas contratuais, tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato, no caso de vir a ser-lhe adjudicado o serviço e, por conseguinte, decidirem conscientemente como agir”.*
137. Face ao exposto, reitera-se a necessidade de retificar a Cláusula 64.^a e o n.º 5 da Cláusula 71.^a do Caderno de Encargos, nos termos já referidos no presente Parecer.

Descarbonização

138. Importa referir a aplicação do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro (Decreto-Lei 86/2021) que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva (UE) 2019/1161, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, e estabelece medidas de “promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com baixo nível de emissões” (Diretiva “Veículos Limpos”).
139. Trata-se de um diploma com conteúdo muito relevante na medida em que impõe (a) critérios ecológicos, determinando o cumprimento de objetivos mínimos quanto a veículos; e (b) o âmbito dos contratos abrangidos que são celebrados por entidades adjudicantes à luz do CCP.
140. De referir que quanto ao âmbito objetivo deste diploma que se encontram abrangidos (i) contratos de serviço público, *tal como definidos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007*, tendo como objeto: a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, acima de um valor anual médio estimado em 1 000 000 EUR; ou a prestação anual de, pelo menos, 300 000

quilómetros de serviços públicos de transporte de passageiros; e (ii) contratos de serviço de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica (...)”⁴⁴

141. O âmbito de aplicação temporal do Decreto-Lei n.º 86/2021 está definido por referência aos contratos cujos procedimentos de formação se tenham iniciado após a data de entrada em vigor do diploma, ou seja, a partir de 2 de novembro de 2021.
142. Esta questão requer uma análise conjugada de vários normativos para que os objetivos de abertura à concorrência pelo mercado dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros possam ser concatenados com o objetivo de descarbonização do setor dos transportes.
143. Assim, e ainda no que respeita ao âmbito de aplicação temporal, é necessário ter em conta que, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do CCP o início do procedimento de formação do contrato se consubstancia na decisão de contratar. Assim, em tese, poder-se-á dizer-se que os procedimentos pré-contratuais [com vista à celebração dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros] cuja decisão de contratar seja tomada após 2 de novembro de 2021 se encontram abrangidos pelo âmbito de aplicação deste novo diploma.
144. Os objetivos fixados pelo diploma que transpõe a Diretiva traduzem-se na obrigatoriedade da utilização de uma percentagem mínima de veículos não poluentes no total de veículos afetados à execução dos contratos abrangidos pelo diploma em apreço (Artigo 6.º). Para além destes objetivos, o legislador sugere ainda que, “*sempre que viável*”, as entidades adjudicantes contemplem, nos procedimentos de formação dos contratos abrangidos pelo diploma, um conjunto de critérios ecológicos definidos na Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, bem como na legislação europeia. Assim, o juízo sobre a viabilidade do recurso a estes critérios permanece na discricionariedade das entidades adjudicantes, que, contudo, só em face de uma razão atendível poderão deixar de observá-los.
145. No caso em apreço, verifica-se que o Município definiu a idade individual de cada veículo que compõe a frota, tendo fixado a mesma em 192 meses, tendo ainda fixado uma idade média da frota (ponderada pelo número de quilómetros realizados por cada veículo) não superior a noventa e seis meses (vide Anexo 6 ao Caderno de Encargos).

44 Não sendo claro o que o significado desta expressão.

146. Consta-se, desta forma, a preocupação do Município no que concerne à promoção da mobilidade com um baixo nível de emissões. Contudo, realça-se que o Município poderia ter ido mais longe, ao definir classes de emissões para os veículos com base na norma Euro. Esta abordagem permitiria uma classificação clara e objetiva dos veículos, incentivando o uso de meios de transporte menos poluentes, em alinhamento com os padrões europeus de controlo de emissões.

Obrigações de Serviço Público Verdes

147. A AMT realizou um estudo sobre *“Obrigações de Serviço Público Verdes - Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável”*⁴⁵, ou seja, todas as medidas que contribuam para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como as que contribuam para melhorar a oferta, na medida em que incentivam à transferência da utilização da viatura privada para a utilização do transporte público; os serviços mínimos, a melhoria da cobertura territorial e o transporte flexível são formas de o atingir.

148. Para efeitos do presente contrato poderão ser ponderadas as seguintes medidas:

- Cálculo e divulgação das emissões de gases com efeitos de estufa produzidos e poupados com a operação de transporte e os efeitos na redução da “pobreza de mobilidade”⁴⁶,
- Ponderação da Inserção de indicadores de avaliação dos serviços e infraestruturas de transportes para as dimensões desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições ambiental, digital e energética;
- Ponderação de mecanismos contratuais de flexibilidade e sustentabilidade de gestão do contrato que garantam a sua estabilidade e durabilidade, pela adaptação à realidade da exploração;
- Adoção de requisitos relativos à competência e formação das equipas, assegurando que tenham experiência relevante em identificação, avaliação e

⁴⁵ Ver estudo: <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>

⁴⁶ Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023 que cria o Fundo Social em matéria de Clima e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060 https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2023/05/reg_ue_2023_955.pdf

implementação das tecnologias e medidas disponíveis para reduzir as emissões de poluentes atmosféricos, bem como na sua monitorização e reportem;

- Implementação de estudos sobre os perfis de utilizadores e utilizadores potenciais dos transportes públicos, com o objetivo de melhor gerir a oferta e fundamentar medidas dirigidas e de retenção e atração de utilizadores;
- Promoção de informação digital e fixa sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e paragens a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- Implementação de sistemas de transportes inteligentes que sejam recetores da informação operacional do sistema de transportes públicos curta e longa distância, no sentido de tornar mais eficaz a gestão de fluxos de tráfego, sobretudo em meio urbano;
- Introdução de conteúdos de mobilidade sustentável na formação de cargos superiores e técnicos.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

149. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a contratualização de serviços públicos pelo Município pode apresentar diversas vantagens e dar resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
150. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, pode criar adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados no estudo promovido pelo Município, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.

151. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e a viabilização de um exercício de regulação, supervisão e organização do sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
152. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como à possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
153. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, o financiamento público por contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública e, consequentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
154. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
155. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
156. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um

melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.

157. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
158. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, consequentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
159. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
160. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
161. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre, invariavelmente, assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania.

V – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

162. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em

conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos.

163. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
164. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos ⁴⁷ ⁴⁸ (por via de uma não sobrecompensação do operador).
165. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e das alíneas a) do n.º 2, ambos do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se ao Município:
- Que proceda à retificação da cláusula relativa às sanções contratuais nos termos expostos no presente parecer;
 - Deve também ser retificado Caderno de Encargos, mediante a eliminação de todas as referências a “concurso público” e a “concessão”, devendo ser eliminadas as cláusulas que não se revelem pertinentes, como a Cláusula 36.ª, a título de exemplo, que não tem aplicação no caso da celebração um ajuste direto.
 - Considerando a relevância dos indicadores de desempenho na avaliação do cumprimento da boa execução contratual, bem como a estreita relação com a aplicação de eventuais penalidades, deverão ser incluídos no Caderno de Encargos outros indicadores de desempenho, designadamente quanto a qualidade ou acessibilidade, sem prejuízo de outros, com carácter vinculativo e

⁴⁷ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

⁴⁸ 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. Página 43 de 48

indutores efetivos de melhor desempenho, nos termos expostos no presente parecer.

- Que seja garantida a existência de livro de reclamações físico e eletrónico, nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005 de 15 de setembro, por meio de referência expressa no Caderno de Encargos;
- No que respeita aos requisitos técnicos do material circulante, deverá desde já ser previsto que, com a celebração do contrato, seja transmitido o número de veículos “limpos” a afetar à operação, nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1161, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões;
- Considerando o carácter transitório do ajuste direto e tendo em conta que a sua admissibilidade se encontra dependente do lançamento ao mercado do procedimento concursal, deverá o Município enviar à AMT evidências da preparação deste procedimento, no decorrer do primeiro semestre de 2025;
- Que estabeleça, de forma expressa, no Caderno de Encargos, a obrigatoriedade de o operador dispor de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, bem como a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos valores das compensações sempre que se justifique, de acordo com os dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador.
- Deve ser garantida nas peças do procedimento a referência aos pareceres obrigatórios que condicionam o mesmo, nos termos do n.º 5, do artigo 36.º do CCP;
- Que proceda ao envio, a esta Autoridade, do acordo de revogação do contrato de concessão devidamente assinado;
- Que proceda ao envio à AMT do Caderno de Encargos devidamente alterado, previamente à promoção do ajuste direto;
- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva do contrato, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.

166. Recomenda-se ainda que:

- No âmbito do procedimento com vista à celebração de um contrato de prestação de serviço público com a extinção do contrato de concessão, seja acautelada no acordo revogatório proposto pelo Município de Viseu, a acrescer a todo o seu enunciado, a produção de efeitos financeiros apenas e aquando do visto do Tribunal de Contas ao novo contrato
- Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, o Município deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas, não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPT, sejam transmitidos à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio.
- Finalmente, recomenda-se ainda a ponderação das seguintes questões ao nível nas peças do procedimento:

Convite

- Introdução do fundamento da escolha do procedimento de ajuste direto nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 115.º do CCP.

Caderno de Encargos

- Na Cláusula 21.ª ‘Títulos de transporte’, no n.º 1, onde se lê ‘(...) sem título de transporte válido’ dever-se-á ler sem título de transporte válido e validado. Propõe-se igualmente a introdução da menção sobre eventual alteração ou

atualização dos títulos de transporte pelo Município de Viseu (entidade adjudicante) o facto de não conferir ao adjudicatário direito ao reequilíbrio económico-financeiro do Contrato nem direito a qualquer compensação, seja a que título for;

- Na Cláusula 77.^a ‘Gestor do Contrato’, recomenda-se a previsão de um substituto para os casos de ausência e/ou impedimento do gestor/a do contrato designado/a, atento o facto de se tratar de um contrato com obrigações continuas e plurianuais;
- Na sequência da Cláusula 74.^a, a introdução de uma cláusula subsequente sobre a ‘Não exoneração de cumprimento’ onde a submissão de qualquer questão ao tribunal não exonera o adjudicatário do pontual cumprimento do Contrato e das determinações do Município de Viseu emanada ao abrigo da lei ou do Contrato, nem permite qualquer suspensão, interrupção e/ou cessação do desenvolvimento das atividades integradas no Contrato, as quais devem continuar a processar-se nos termos do mesmo, até que uma decisão final definitiva seja proferida pelo tribunal relativamente à matéria em causa.

Contrato

- A Cláusula 2.^a e 9.^a ‘Prazo de execução’ têm igual conteúdo pelo que deverá ser retificada;
- A Cláusula 8.^o ‘Âmbito e duração do contrato’, não estabelece a duração;
- Na Cláusula 25.^a ‘Títulos de transporte’, no n.º 1, onde se lê ‘(...) sem título de transporte válido’ dever-se-á ler sem título de transporte válido e validado. Propõe-se igualmente a introdução da menção sobre o facto de a eventual alteração ou atualização dos títulos de transporte pelo Município de Viseu (entidade adjudicante) não conferir ao adjudicatário direito ao reequilíbrio económico-financeiro do Contrato nem direito a qualquer compensação, seja a que título for.

VI – DAS CONCLUSÕES

167. Em suma, está em causa:

- Um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros em regime de prestação de serviços;
- O procedimento adotado é o ajuste direto ao abrigo de critérios materiais, nos termos do n.º 2 do artigo 19.º do RJSPT e do artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do CCP;
- O contrato tem uma duração de 2 anos;
- [confidencial]
- A título de preço base unitário são fixados em Caderno de Encargos os seguintes valores:
[confidencial]
- As receitas provenientes da exploração são da titularidade da Autoridade de Transportes;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;
- É prevista a existência de sistema de bilhética e sistema de apoio à exploração;
- São previstas obrigações de reporte.

168. No caso concreto, foi aduzida informação que permite considerar satisfatoriamente fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional em vigor.

169. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, em 19 de dezembro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

