

PARECER N.º 40/AMT/2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal Beiras e Serra da Estrela (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, as peças do *“procedimento adotado pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE) referente aos serviços de transporte rodoviário de passageiros no território da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela”*
2. Para o efeito, foram remetidos a esta Autoridade, os seguintes elementos instrutórios: (1) Caderno de Encargos; (2) Programa do Procedimento; (3) Cabimento e compromisso; (4) Contrato anteriormente celebrado com a [confidencial]; e (4) Notificação de visto favorável no âmbito do processo de fiscalização prévia relativo ao já referido contrato celebrado com a [confidencial]
3. Na sequência da análise à documentação enviada, suscitaram-se diversas questões que revelaram a necessidade de esclarecimentos, pelo que se verificaram algumas interações com a entidade, por forma a que fosse possível reunir toda a informação necessária à emissão do presente parecer.
4. O referido 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. São, também, atribuições da AMT:

- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como estabelecer os necessários níveis de serviço;¹
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais;²
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴

7. 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 (RJSPT), 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.

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º, alíneas e) e k) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º, todos dos Estatutos da AMT.

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º, todos dos Estatutos da AMT;

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

⁴ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

II – ENQUADRAMENTO

8. O serviço público de transporte rodoviário de passageiros na área de abrangência da CIM é, à presente data, objeto de exploração ao abrigo de autorizações provisórias, atribuídas nos termos do já revogado Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), conjugadas com contratos de serviço público de enquadramento ao pagamento de compensações ou remunerações a operadores de transportes, sempre que a elas houver lugar.
9. A AMT transmitiu às Autoridades de Transportes e aos Operadores de Serviços de Transporte Público de Passageiros um referencial de atuação⁵, tendo em conta a interpretação sistemática dos regimes jurídicos aplicáveis e a respetiva *compliance* com o regime europeu e nacional, a propósito da aplicação do regime estabelecido pelo Regulamento e também sobre as diligências a promover com vista a assegurar a continuidade dos serviços de transporte até à submissão dos mesmos à concorrência, regra geral prevista no Regulamento⁶.
10. A referida submissão dos serviços de transporte à concorrência está a ser levada a cabo pela CIM, que se encontra a preparar o lançamento de um concurso público, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, tendo em vista a aquisição de serviços de transporte rodoviário de passageiros no seu território.

⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

⁶ Em suma, “Até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, será aconselhável que cada AT, examinando/analizando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, i.e. início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial.

Tendo em conta as atribuições e competências da AMT, como regulador setorial da área da Mobilidade e dos Transportes, todas as AT locais deverão – para além do envio das peças do procedimento para efeitos de emissão de PPV, conforme referido, comunicar à AMT as suas avaliações e pontos de situação, em cada caso concreto, sempre antes de 3.12.2021.

De acordo com a análise efetuada pela AMT, esta será a linha de atuação que, de forma sistemática e estruturada, concretiza a abertura concorrencial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros e o processo de descentralização de competências levado a cabo pelo Regulamento e pelo RJSPTP, assegurando a continuidade da provisão, sem disrupções, desses serviços essenciais.”

11. Para o efeito, a CIM submeteu as peças de procedimento à AMT, tendo as mesmas sido objeto de análise no âmbito do Parecer 19/AMT/2024, emitido em sentido favorável.⁷
12. Ora, nestes casos *“considera-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam ope legis. A operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo visto do TdC, parecer de entidade administrativa, decisão judicial). Cada caso é concreto e específico e as soluções devem ser ponderadas pelas AT locais, que são, também, para efeitos do CCP e do RJSPTP, entidades adjudicantes;”*
13. *“A este propósito, de referir que a expressão “prazo máximo de dois anos”, constante do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado em 2019, não poderá ser interpretada e entendida, de forma isolada ou literal, requerendo a interpretação sistemática e teleológica de todo o enquadramento legal, nacional e europeu, aplicável, que decorre da presente análise.”*⁸
14. De resto, haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial⁹ não devendo, na medida do possível, ser interrompido (nomeadamente por questões formais).
15. Nos termos já abordados supra, cumpre referir que a AMT, sobre a contratualização de serviços de transporte rodoviário de passageiros na região da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, já se pronunciou anteriormente, nomeadamente com a emissão do Parecer 19/AMT/2024.
16. No âmbito deste último, foram estabelecidas as seguintes determinações:
 - *“Que proceda à disponibilização aos concorrentes de informação sobre a procura e receitas associadas ao sistema, bem como de estudos de*

⁷ De facto, em novembro de 2021, a CIM já havia submetido a parecer prévio da AMT as peças de um procedimento pré-contratual com o mesmo objeto, tendo o referido parecer sido emitido em sentido favorável (Parecer 41/AMT/2022), condicionado ao cumprimento das determinações nele vertidas. Contudo, o processo relativo ao referido pedido de parecer havia tomado por referência dados históricos relativos a 2019, num contexto pré-pandemia, pelo que a CIM considerou ser necessário proceder à sua reformulação, considerando a necessidade de abordar uma realidade substancialmente distinta.

⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

⁹ Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, na sua redação atual

fundamentação técnica, jurídica e económica que ateste a sustentabilidade do futuro contrato – salvaguardados os elementos considerados confidenciais;

- *No que respeita aos requisitos técnicos do material circulante, deverá desde já ser previsto que, com a adjudicação, seja transmitido o nível de veículos “limpos” obtidos com a submissão à concorrência, 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;*
- *Atento o contexto e a incerteza dos pressupostos, o nível de exigência das obrigações contratuais, o investimento que é exigido e os montantes de pagamentos estimados e, independentemente das situações de reposição do equilíbrio económico-financeiro, deve garantir-se a implementação ou “ajustamento” de mecanismos contratuais de calibração do modelo em caso de não verificação daqueles pressupostos, designadamente, a adequada compensação do operador pela diminuição ou não obtenção de rendimentos considerados no modelo (como, por exemplo, as receitas acessórias) ou o aumento de gastos que tornem inoportável a exploração nos termos previstos e contratados (refira-se, uma vez mais a título de exemplo, os aumentos do custo do combustível); Quanto aos mecanismos contratuais que evitam a sobrecompensação do operador ou a compensação em termos insuficientes, será recomendável que exista uma fórmula de atualização de compensações, regular e/ou extraordinária, tendo em conta a TAT, mas também a variação de custos operacionais, para permitir uma melhor adaptação da gestão contratual à realidade dos fatores de produção.*
- *Não sendo totalmente cumpridos os níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP, deverá ser comunicada à AMT a identificação precisa das situações não cobertas por estas obrigações, aquelas que se pretendem cobrir e quando, bem como aquelas que não será possível colmatar, justificando face aos recursos necessário e disponíveis, em cumprimento do disposto no n.º 3 do ponto 1 do Anexo I ao RJSPTP;*

- *Que garanta que, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as peças do procedimento identifiquem, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato;*
- *Que demonstre que procedeu à validação dos dados apresentados pelo operador, incluindo quanto ao cumprimento de obrigações contratuais;*
- *Que atualize o modelo de avaliação económico-financeira da operação no momento imediatamente anterior à entrada em funcionamento da mesma, procedendo depois à referida atualização de forma anual discriminando, nomeadamente, os custos com combustível (valor/litro/km), mão de obra e outros fatores de produção de custo variável e enviando a referida atualização para esta Autoridade;*
- *Que garanta, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro, informação suficiente e transparente aos concorrentes, sobre os terminais e interfaces existentes e necessários à operação, bem como sobre as regras de acesso, ou local ou site onde as mesmas se encontrem disponíveis, a eventuais alternativas viáveis;*
- *Que assegure o envio à AMT da versão definitiva do contrato, devidamente assinada.”*

17. Foram ainda efetuadas as seguintes recomendações:

- *“No que se refere aos recursos humanos, matéria a que aliás o Caderno de Encargos já atenta, nomeadamente ao considerar o disposto no Código do Trabalho, a CIM deve providenciar no sentido de um adequado acompanhamento do processo de cessão de posições contratuais ou de contratação de trabalhadores, pugnando, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, e prestando toda a informação que seja necessária, dada a grande sensibilidade social da matéria;*
- *Seja ponderado o alargamento do período de transição, por forma a que, caso a entrada em funcionamento do novo operador se revele mais complexa, não se verifique a necessidade de proceder a alterações contratuais ou a outras diligências que impliquem um acréscimo de formalidades que seriam obviadas com um período de transição mais lato.*

- *Seja ponderada uma valorização da utilização de veículos “mais limpos” o que, de um modo simplificado, poderia ser considerado no critério de desempate, alterando o critério de adjudicação que passaria a contemplar, também, este fator (para além do preço e da idade da frota) na grelha de avaliação das propostas, tendo em conta os objetivos do Decreto-Lei 86/2021 de 19 de outubro, para melhor atingir o seu substrato;*
- *Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, a CIM deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas, não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;*
- *Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;*
- *Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio;*
- *Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual e ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, também na sua redação atualizada;*
- *Sejam adotadas normas de qualidade emitidas pelo IPQ relativas ao transporte de passageiros, nomeadamente a respeitante ao Transporte público de passageiros - Linha de autocarros urbanos - Características e fornecimento do serviço (NP 4493:2022) ou a que respeita ao Transporte público de passageiros*

- *Termos e definições (NP 4554:2016), sem prejuízo de outras que revelem particular interesse no caso concreto;*
- *Seja avaliada a possibilidade de inclusão de cláusulas de desempenho no que concerne à manutenção da frota, em particular em matéria de óleos de baixa viscosidade, de resistência ao rolamento de pneus de veículos e de ruído de pneus;*
- *Ponderação de mecanismos contratuais que garantam agilidade na adaptação dos contratos à realidade operacional e que permitam lidar com situações imprevisíveis ou de força maior.*
- *Seja promovida formação regular aos motoristas sobre condução ambientalmente consciente, por forma a aumentar a eficiência de combustível.”*

III – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

18. Na documentação enviada no âmbito do presente pedido de parecer, a CIM esclarece que *“No início de 2024 a CIMBSE celebrou com os Operadores da região um acordo de regulação dos termos e condições relativos à exploração dos serviços essenciais inerentes às linhas de transporte público de passageiros previstas na autorização provisória e de atribuição de compensação por obrigações de serviço público, por um período de 4 meses [confidencial] Documentos em anexo (acordos/contratos + visto Tribunal de Contas).*

Dado que os contratos/acordos com os Operadores terminam no final do primeiro semestre de 2024 e que não se afigura viável continuar a celebrar contratos de compensação tarifária ao abrigo das autorizações provisórias, urge a necessidade de encontrar uma solução legal para assegurar a continuidade do serviço público de transporte de passageiros, pelo que, o Conselho Intermunicipal da CIMBSE considerou que a situação em presença impunha um procedimento concorrencial, nomeadamente um concurso público, por lote (mantendo a atual organização dos serviços por Operador), de forma a assegurar de forma expedita a continuidade da prestação do serviço de transporte público rodoviário de passageiros no território da CIMBSE a partir de 01 de julho de 2024.”

19. Acrescenta a CIM que *“A fundamentação do procedimento adotado, assenta nos seguintes pressupostos:*
- a) Selecionar os operadores responsáveis pela exploração do serviço público de transporte de passageiros até à conclusão do concurso público internacional, mediante um processo concorrencial;*
 - b) Evitar a potencial rutura na prestação dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros na CIMBSE, o que traria graves prejuízos ao interesse público;*
 - c) Considerando a natureza provisória da solução provisória estabelecer o prazo máximo de 1 ano ou até ao início da entrada em funcionamento da futura concessão, em função da data que correr primeiro.*
 - d) O preço base de cada Lote foi fixado tendo por base o custo atual dos serviços, acrescido de uma taxa de atualização de 4% e 5% respetivamente para 2024 e 2025.”*
20. Pese embora o preço base (e, naturalmente, os respetivos preços base unitários) tenha sido determinado por referência aos contratos anteriores, acrescidos da já referida taxa de atualização, foram apresentados os custos de exploração em que incorrem os operadores incumbentes, devidamente atualizados, por forma a justificar a fixação do referido preço.
21. Desta forma, e considerando o valor global da prestação de serviços em causa ascende a [confidencial]EUR, pretende a CIM proceder ao lançamento de um concurso público com publicidade internacional, nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
22. Questionada acerca da mais-valia que o presente procedimento representa, uma vez que em termos de morosidade o mesmo poderá ser equivalente ao procedimento relativo ao contrato de concessão, não se vislumbrando, também, vantagem relativamente ao preço, a CIM esclareceu que *“Admite-se que o este procedimento seja menos moroso e cause menos perturbações no início dos serviços devido aos seguintes fatores:*
- a) A manutenção da estrutura e organização atual dos serviços, contrariamente ao Concurso Internacional que tem implícito alterações na rede e no serviço de*

transporte a concurso. Esta realidade permitirá uma mais fácil adaptação e resposta dos operadores;

b) A divisão por lotes torna o concurso mais flexível e mais apelativo mesmo a pequenos operadores locais com outra flexibilidade e facilidade em implementar os serviços num menor espaço de tempo;

c) O facto de os lotes coincidirem com a operação atual no terreno, faz com que a organização, os meios, os horários dos serviços são idênticos aos serviços essenciais que são explorados atualmente. Neste contexto a mobilização de meios e a sua operacionalização será mais fácil e menos morosa, independentemente do operador que venha a ganhar o lote em causa;

d) Em termos práticos, o presente procedimento é semelhante aos contratos dos serviços essenciais estabelecidos com os operadores atuais, com a diferença de abrir à concorrência e colocar alguma pressão no acesso ao mercado, coisa que os contratos de serviços essenciais não permitem. Refira-se que a CIMBSE entende que não existe justificação nem enquadramento legal para prolongar o recurso ao pagamento de serviços essenciais que eram efetuados ao abrigo do DL 14 C/2020 de 07 de abril.”

23. Cumpre, no entanto, realçar que a validade das autorizações provisórias ou de contratos associados está dependente do lançamento do procedimento tendente à celebração do contrato de concessão de âmbito regional que, como referido, já foi objeto de análise e emissão do respetivo parecer por parte da AMT. Assim, é determinante que a CIM promova a submissão do referido procedimento ao mercado, sem mais delongas, por forma a assegurar o cumprimento do enquadramento legal e jurisprudencial em vigor. Tal é determinante para a validade de procedimentos contratuais transitórios.

IV – DA ANÁLISE

As Autoridades de Transportes

24. O artigo 7.º do RJSPTP estabelece que as Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam na sua área geográfica (quer

integral, quer maioritariamente).

25. Por sua vez, resulta do artigo 6.º do referido diploma, que os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, podendo associar-se com vista à prossecução conjunta de parte ou da totalidade das competências em matéria de serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
26. Também resulta do citado artigo 6.º, que os Municípios podem delegar nas comunidades intermunicipais as referidas competências, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP.
27. Já o artigo 10.º refere que as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua versão atual.
28. Por outro lado, o n.º 6 do artigo 10.º também estabelece que os contratos de delegação e partilha de competências devem, no mínimo, estabelecer a delegação e partilha de competências e responsabilidades associadas à gestão do sistema de transportes e a forma de associação e de desvinculação de uma autoridade de transportes face ao contrato em causa e responsabilidade inerentes, sem afetar exequibilidade dos contratos de serviço público previamente celebrados ou que estejam em vigor.
29. Considerando o antedito, a CIM e os Municípios são, nos termos do disposto no RJSPTP, as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços aí previstos, sendo admissível que deleguem/contratualizem parte ou a totalidade das suas competências, especificando as formas de partilha das mesmas e da responsabilidade a elas associada, bem como formas de associação, no que se refere aos serviços de transporte de passageiros.
30. Assim, aqui chegados, e considerando a existência de contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados entre os

municípios e a CIM verifica-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à possibilidade de a CIM, enquanto autoridade de transportes, poder implementar a operação em apreço.

Compensações no âmbito das obrigações de serviço público

31. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹⁰.
32. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹¹ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
33. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
34. 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*

¹⁰ 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.

¹¹ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{12 13}.

35. 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”*.¹⁴
36. 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*

¹² 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).

¹³ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁴ 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”*.

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”.

37. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁵, igual ao efeito financeiro líquido”.*
38. 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”.*
39. 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.¹⁶,*

¹⁵ 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”.

¹⁶ “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

40. Finalmente, o ponto 7 do amplamente citado Anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”*.
41. De recordar que, tal como consta de informação da AMT¹⁷ 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”*.¹⁸
42. Por outro lado¹⁹, nos termos do já citado Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas²⁰ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da

e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

¹⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ <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*

AMT^{21 22}), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:

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

Análise económico-financeira

43. Nos termos já expostos, a CIM submeteu a parecer desta Autoridade as peças do procedimento pré-contratual no âmbito da concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros no seu território.
44. Na pendência do referido procedimento, cuja submissão ao mercado, via procedimento concorrencial, se encontra a ser preparada, conforme referido supra, optou a CIM por preparar um procedimento cujo modelo de exploração é a prestação de serviços.
45. No contrato de concessão, o operador de serviço público obriga-se a explorar o serviço em condições e por um período determinados pela autoridade de

23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

²¹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²² 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

transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros.²³ No âmbito do contrato de prestação de serviços, o operador obriga-se a prestar o serviço em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma.²⁴

46. Acerca da opção por um contrato de prestação de serviços, a CIM esclareceu que *“Mantém-se assim o modelo de prestação de serviços que tem vigorado nos serviços essenciais em vigor nesta CIMBSE, por se entender que é o mais adequado como forma de não provocar sobressaltos numa operação que tem uma natureza transitória e de curta duração. Este modelo tem permitido assegurar a continuidade do serviço público de transporte de passageiros com relativa estabilidade num contexto ainda marcado pela diminuição dos passageiros e das receitas de bilhética em consequência da Pandemia do Covid 19, permitindo cobrir o défice de exploração do Operador.”*
47. Procedeu-se a uma análise de *Compliance* entre os elementos apresentados, com os dados reportados pela CIM à AMT, quer por via do PI_Observatório_CIMBSE_2022, quer através do Relatório Anual de Serviço Público de Transporte de Passageiros de 2022, previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 e no artigo n.º 18.º-A do Regulamento 430/2019, os quais se afiguram conformes, podendo ser tidos como base de partida, com as devidas atualizações.
48. A figura infra permite demonstrar a situação de referência – dados de 2022.
[confidencial]
49. Foram avaliados os pressupostos da atividade, tais como as receitas associadas ao serviço, os veículos.km, bem como os pressupostos financeiros, como a taxa de inflação e outros gastos e rendimentos.
50. Deste modo, o cenário para a operação será o constante da do quadro seguinte:

[confidencial]

²³ Cfr. Artigo 20.º, n.º 2 RJSPTP

²⁴ Cfr. Artigo 20.º, n.º 3 RJSPTP

51. Assim, verifica-se:

- Rede a explorar – foi considerada a rede que tem vindo a ser explorada, que reflete os diversos acordos de exploração celebrados entre a CIM e os operadores de transporte, sendo esta a rede que, no contexto atual, responde às necessidades.
- Produção anual de Veículos.Km – a CIM procedeu a pequenos acertos ao nível da produção quilométrica, na sequência do apurado em sede de execução contratual, revelando a rede atual uma produção quilométrica ligeiramente inferior à existente até à presente data.
- Receitas tarifárias – assumiu-se um valor idêntico ao das receitas tarifárias apuradas no ano de 2022.
- Gastos - no caso dos gastos operacionais, foi considerada uma repartição das diversas tipologias de gastos, devidamente atualizadas (nos termos já referidos supra);
- Procura – a CIM assume alguma instabilidade na procura, ainda na sequência da pandemia causada pelo COVID-19. Realça-se que a mesma deve ser monitorizada e articulada entre o operador e a autoridade de transportes, no sentido de avaliar a adequação da oferta à procura.

52. Face ao exposto, da análise económica efetuada conclui-se que o valor do contrato é de [confidencial] EUR, valor este considerado nos termos do artigo 17.º do CCP, ou seja, o *“valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto”*.

53. Este é o valor respeitante aos custos a assumir pela CIM e consubstancia a remuneração a atribuir ao operador. Uma vez que estamos perante uma prestação de serviços, o valor das receitas tarifárias será da titularidade da CIM e estima-se em [confidencial] EUR, pelo que os custos líquidos da operação, para a CIM, relativamente ao serviço público, serão de [confidencial] EUR.

54. O valor da remuneração por quilómetro a atribuir aos operadores situa-se, em média²⁵, nos [confidencial] EUR.

A divisão do procedimento em lotes

55. Analisado o procedimento, verifica-se que o seu objeto foi dividido em 8 lotes. A este respeito, a CIM informou que *“A divisão por lotes torna o concurso mais flexível e mais apelativo mesmo a pequenos operadores locais com outra flexibilidade e facilidade em implementar os serviços num menor espaço de tempo”* e que *“O facto de os lotes coincidirem com a operação atual no terreno, faz com que a organização, os meios, os horários dos serviços são idênticos aos serviços essenciais que são explorados atualmente. Neste contexto a mobilização de meios e a sua operacionalização será mais fácil e menos morosa, independentemente do operador que venha a ganhar o lote em causa.”*
56. 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 causa²⁶.
57. 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.
58. Citando a jurisprudência do TJUE²⁷, a interferência da concorrência ocorre para dar lugar à consagração do princípio do *favor participants* 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

²⁵ Considerando a média dos 8 lotes

²⁶ 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.”*

²⁷ 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.

autoridades administrativas devem igualmente pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos.

59. 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 padrão ou fator de vinculação da atuação das entidades adjudicantes que as obriga a seguir uma regra da maior abertura possível à concorrência.²⁸
60. 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.
61. 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.
62. É nesta perspetiva que se pode considerar que o atual procedimento permite salvaguardar o efetivo acesso dos operadores ao mercado, em cumprimento dos princípios de igualdade de oportunidade e de não discriminação, sem perder de vista o princípio da economicidade.

Monitorização/transmissão de informação

63. 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

²⁸ Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, “Concorrência e Contratação Pública (a integração das preocupações concorrenciais na Contratação Pública)”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão 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.

nível de qualidade suficientemente elevada, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

64. 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.
65. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações, designadamente de informação²⁹, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores³⁰, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”.
66. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018³¹, 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.
67. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³², neste último caso desde 2015, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.³³

34

²⁹ 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

³⁰ 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

³¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³² https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³³ 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

³⁴ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção da CIM 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_guiiao-imt_versao_final-1.pdf

68. Nesse sentido, a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
69. O Caderno de Encargos procede à fixação de obrigações de reporte com uma periodicidade mensal e também anual nos pontos 3. e 4. do seu Anexo IV estabelecendo, ainda, que a informação deve ser transmitida de forma desagregada (por linha, por título, etc.).
70. 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 passageiros³⁵, 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.
71. 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.
72. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve a CIM obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a

³⁵ “(...) 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”.

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

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

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • 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.	<ul style="list-style-type: none"> • 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.	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

74. A este propósito, 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.
75. 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.
76. 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.
77. 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.
78. De sublinhar, também, que deve ser assegurado que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço.

79. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP³⁶, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

Direitos dos Passageiros

80. No que se refere à relação com o passageiro, o Caderno de Encargos determina, no seu ponto 2.6, a obrigação de *“cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros.”*³⁷
81. 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.
82. 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*.³⁸
83. 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

³⁶ 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

³⁷ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

³⁸ 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.

e apresentação de eventuais alternativas, sempre que as mesmas sejam disponibilizadas.

84. Relativamente à disponibilização de informação aos passageiros, encontram-se previstos em Caderno de Encargos meios de prestação da referida informação, como sejam a disponibilização de informação online sobre a rede, percursos e horários, a disponibilização de informação sobre localização, horários e contactos dos locais de venda de títulos, ou a disponibilização de contactos de apoio ao cliente por via eletrónica e por telefone.
85. Chama-se, contudo, a atenção para a necessidade de monitorização do cumprimento do dever de informação aos passageiros, sendo que se verifica, ainda, ser necessária a densificação em Caderno de Encargos das obrigações que devem ser cumpridas pelo operador, nomeadamente no que respeita à informação sobre as regras gerais de utilização e sobre as cláusulas contratuais gerais, entre outros.

Obrigações e penalidades contratuais

86. Cumpre, também, efetuar uma análise relativa às sanções/penalidades contratuais e às obrigações definidas em Caderno de Encargos.
87. O artigo 45.º do RJSPTP 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.”*
88. Nos termos do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPTP, a previsão de sanções contratuais pecuniárias/multas contratuais é, efetivamente, obrigatória no contrato de serviço público, sendo que da leitura da norma resulta que as sanções contratuais devem respeitar ao incumprimento das obrigações previstas no contrato de serviço público.
89. Ora, constata-se que a CIM teve a preocupação de proceder à fixação de sanções, tendo efetuado a respetiva graduação em leves, graves e muito graves, bem como

a fixação de limites mínimos e máximos para as mesmas, em linha com o n.º 7 do artigo 45.º. Esta norma estipula que as sanções contratuais pecuniárias devem ser previstas em forma de moldura, ou seja, com limites mínimo e máximo, e não em valor fixo. Consoante a gravidade da infração detetada (leve, grave ou muito grave), o valor concreto da sanção deverá ser determinado, dentro da moldura estabelecida.

90. Contudo, verifica-se que nem todas as sanções correspondem a obrigações concretamente determinadas no Caderno de Encargos, sendo que se constata, também, que as obrigações se encontram dispersas ao longo da referida peça procedimental.
91. Acresce que são utilizados conceitos e expressões vagos e indeterminados, de entre os quais, e apenas a título de exemplo, os constantes dos pontos 12.3.13, 12.4.15 ou 12.5.14, que remetem para *“Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores que resultem de um comportamento de culpa leve (ou negligência grosseira ou comportamento doloso, respetivamente) por parte do Adjudicatário, seu funcionário ou agente.”*
92. Da mesma forma, no que se refere a obrigações operacionais, a AMT tem recomendado que sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a x%; ou ainda o cumprimento do índice de reclamações, nos termos do qual as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores, não podem ser superiores a uma percentagem do número de passageiros.
93. Reportando-nos, uma vez mais, ao Caderno de Encargos, pode aferir-se que foram estabelecidos, apenas, dois indicadores: cumprimento de serviços (a regularidade) e cumprimento de horários (a pontualidade). Sempre se diga que a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos) pois, caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão redundar num alargado incumprimento, sem incentivos

em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por um serviço que não é prestado nos moldes equacionados.

Descarbonização

94. 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”).
95. 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.
96. 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 (...)”³⁹
97. 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.
98. 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.
99. 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

³⁹ Não sendo claro o que o significado desta expressão.

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.

100. 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.
101. No caso em apreço, e pese embora a curta duração do contrato, verifica-se que a CIM não definiu a idade média da frota, não tendo promovido, ainda, a utilização de veículos limpos, pelo que poderia ter ido mais longe, sensibilizando o operador para a adoção de medidas que promovam a sustentabilidade e a utilização de “veículos limpos”.

Taxonomia

102. O Regulamento (EU) 2020/852 do Parlamento e do Conselho de 18 de junho (aqui designado por Regulamento da Taxonomia), estabelece um regime para a promoção do financiamento sustentável, reconhecendo a importância do investimento para os processos de transição climática, ambiental e digital em curso. Este Regulamento é densificado por Atos Delegados, que determinam os critérios técnicos de avaliação a ser cumpridos pelas diferentes atividades

económicas, por forma a que as mesmas possam vir a ser classificadas como atividades que contribuem para um dos seis objetivos fixados no seu artigo 9.º⁴⁰

103. Nos termos da Diretiva (EU) 2022/2464 de 22 de Dezembro de 2022, a aplicabilidade do Regulamento da Taxonomia é direcionada a empresas de grande dimensão⁴¹, sendo que um dos fatores que determina este âmbito de aplicação (para além da dimensão do impacto que representam no mercado), é a necessidade de conferir tempo suficiente às empresas de menor dimensão para reunirem condições para poder fornecer os elementos necessários ao relato de sustentabilidade, face à sua menor dimensão e escassez de recursos. O alargamento no que concerne à divulgação de informações sobre questões de sustentabilidade, abrangerá, num futuro próximo, pequenas e médias empresas cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado.
104. Contudo, e considerando que as questões relativas à sustentabilidade assumem um peso cada vez maior no funcionamento dos mercados, a sensibilização para estas matérias assume um papel cada vez mais importante no seio da atividade empresarial, devendo as micro, pequenas e médias empresas ponderar recorrer e utilizar as normas proporcionadas pelo Regulamento e seus Atos Delegados, numa base voluntária, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento sustentável do mercado interno e para a prossecução dos objetivos consagrados no Pacto Ecológico Europeu.

Obrigações de Serviço Público Verdes

105. A AMT realizou um estudo sobre *“Obrigações de Serviço Público Verdes - Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável”*⁴², ou seja, todas as medidas que contribuam para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como as que contribuam para

⁴⁰ A mitigação das alterações climáticas; A adaptação às alterações climáticas; A utilização sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos; A transição para uma economia circular; A prevenção e o controlo da poluição; A proteção e o restauro da biodiversidade e dos ecossistemas.

⁴¹ Considerando-se, para o efeito, empresas de grande dimensão as que, à data do balanço, excedam, pelo menos, dois dos seguintes critérios: número médio de 250 trabalhadores; um volume de negócios líquido de 40 milhões de euros; e um total do balanço de 20 milhões de euros, tendo a obrigação de publicar demonstrações não financeiras (cfr. artigo 3.º da Diretiva 2013/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013, aplicável por remissão do artigo 8.º do Regulamento da Taxonomia).

⁴² Ver estudo: <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>

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.

106. 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”⁴³,
- 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 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
- Integração plena do transporte escolar especializado no sistema de transportes públicos, utilizando a capacidade excedente para o transporte público de passageiros;

⁴³ 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

- Integração nos “passes sociais” de serviços de mobilidade partilhada, com limites em termos de verbas e condições de utilização específicas;
- Criação, em complemento aos passes sociais e títulos de transporte, de vales para serviços de mobilidade e transportes, permitindo a utilização genérica dos serviços públicos de transporte de passageiros e de mobilidade partilhada;
- Promoção da acessibilidade universal, através da redistribuição do espaço público nas cidades (redução do espaço dedicado ao automóvel, criação de condições de circulação para peões e bicicletas, interfaces e melhoria da qualidade de circulação de transportes coletivos e áreas de fruição), desenho urbano inclusivo (passeios sem obstáculos, escadarias adaptadas, rampas ou elevadores nas interfaces), transportes coletivos sem restrições de acessibilidade e sistemas de informação integrados e acessíveis, flexibilizando o cofinanciamento de entidades privadas contra a atribuição de benefícios fiscais;
- Promoção de informação digital e fixa sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e estações a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- Criação de percursos citadinos e rurais de acesso preferencial a meios de transporte, com as condições necessárias a garantir a deslocação de 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 de empresas de mobilidade e transportes, como critérios de acesso à atividade.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

107. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a contratualização dos presentes serviços públicos por parte da CIM 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.
108. 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 pela CIM, 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.
109. 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.
110. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a CIM 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.

111. 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.
112. 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.
113. 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.
114. 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 tanto as CIM como os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
115. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM, 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.

116. 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, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
117. 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.
118. 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.
119. 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.

Relação com o procedimento concursal regional, objeto de apreciação no âmbito do Parecer 19/AMT/2024

120. Aqui chegados, e não obstante o presente procedimento, no que respeita ao valor das compensações e ao conteúdo das peças submetidas a apreciação, se considerar conforme, cumpre deixar uma referência no que respeita à sua articulação com o procedimento tendente à celebração do contrato de concessão, apreciado no âmbito do Parecer 19/AMT/2024, em sentido favorável.
121. De facto, e como já se referiu no presente parecer, uma das questões colocadas à CIM por esta Autoridade respeitava à mais-valia que o procedimento ora analisado representa face ao procedimento relativo ao contrato de concessão.

122. De facto, em termos de morosidade, ambos assumem a modalidade de concurso público com publicação no JOUE, ambos estão sujeitos a apreciação da AMT e do Tribunal de Contas sendo que, relativamente ao preço, também não se alcança a vantagem encontrada neste procedimento.⁴⁴
123. Em resposta à questão formulada, a CIM argumentou, resumidamente, que estimava que o presente procedimento fosse menos moroso e causasse um menor número de perturbações nos serviços de transporte, considerando, por um lado, a manutenção da estrutura e organização atual dos referidos serviços e, por outro, a divisão em lotes que coincidem com a operação que se encontra atualmente no terreno e que *“torna o concurso mais flexível e mais apelativo mesmo a pequenos operadores locais com outra flexibilidade e facilidade em implementar os serviços num menor espaço de tempo.”*
124. Atenta a exposição enviada pela CIM e uma vez que, nos termos da informação amplamente transmitida pela AMT (e também já referida na presente análise), a validade das autorizações provisórias está dependente da submissão do procedimento concursal regional ao mercado, foi solicitado à CIM o comprovativo de lançamento desse procedimento, por forma a verificar a conformidade do enquadramento legal de tais autorizações.
125. Em resposta, a CIM esclareceu que já havia dado cumprimento às determinações e recomendações vertidas no Parecer 19/AMT/2024 não tendo, contudo, o procedimento concursal sido lançado, por questões que se prendem com a cabimentação da respetiva despesa no corrente ano, em que não havia expectativa que o contrato tivesse execução, e também nos anos subsequentes, considerando que “[confidencial]
126. Acrescenta a CIM que, “[confidencial]
127. A este propósito, não poderemos deixar de referir que o processo relativo aos acordos de atribuição de compensações por obrigações de serviço público já havia sido submetido a visto prévio do Tribunal de Contas⁴⁵, tendo o mesmo sido concedido com as seguintes recomendações:

⁴⁴ Recorde-se que, para a presente prestação de serviços, cuja vigência será de 12 meses, se estimou o valor de 6 551 732 EUR.

⁴⁵ Processo de Fiscalização Prévia 431/2024

“a) Diligencie no sentido da rápida publicitação do procedimento de natureza concorrencial relativo à aquisição do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na sua área geográfica;

b) Promova futuramente um rigoroso e documentado apuramento da despesa a assumir pelos municípios delegantes enquanto autoridades de transporte de âmbito municipal e da despesa da responsabilidade da CIM enquanto autoridade de transportes de natureza intermunicipal.”

128. Ora, o lançamento do atual procedimento concursal objeto do presente parecer, sem a *“rápida publicitação do procedimento de natureza concorrencial”* – que, na verdade, deveria ocorrer antes – não vai ao encontro das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas, que visam a promoção da concorrência no serviço de transporte rodoviário de passageiros na área geográfica da CIM.
129. Ao invés, está em causa a promoção de um concurso público que, pelo seu valor, âmbito temporal e similitude com o atual regime de exploração do serviço de transportes ao abrigo das alterações provisórias (e respetivos acordos de enquadramento das compensações a atribuir aos operadores), poderá não beneficiar da submissão à concorrência. Vão estar, em simultâneo, dois concursos a decorrer para os mesmos serviços na mesma região.
130. Alcança-se o objetivo do lançamento do procedimento concursal, tendo em conta o recurso anterior a ajustes diretos. No entanto, sempre se dirá que a lei permite o recurso àquela figura, pressupondo a pendência de procedimentos concursais. Também se dirá que não deixa de ser algo contraditório, o lançamento de dois procedimentos concursais quase em simultâneo.
131. Seja como for, estamos perante um serviço público essencial, que não pode ser interrompido, pelo que se encontra no âmbito das competências da entidade adjudicante e autoridade de transportes, recorrer aos mecanismos existentes na lei para situações de emergência, nomeadamente o artigo 19.º do RJSPPT, e o artigo 24.º do CCP.
132. A AMT avaliou favoravelmente as peças contratuais, quando às respetivas disposições, sendo que compete à CIM fundamentar os circunstancialismos

específicos do instrumento escolhido para assegurar a manutenção dos serviços essenciais.

133. Ao mesmo tempo deverá a CIM acautelar todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública, assegurando a sua comportabilidade.
134. Sublinha-se que resulta claro que o lançamento do concurso objeto do Parecer 19/AMT/2024 é determinante para o enquadramento da operação de transportes em apreço à luz da legislação e jurisprudência nacionais e europeias, devendo o mesmo ser impreterivelmente lançado até ao fim do mês de setembro.

V – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

135. 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.
136. 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.
137. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual devem 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^{46 47} (por via de uma não sobrecompensação do operador).

138. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se à CIM:

- Que seja garantida, quanto às obrigações de serviço público, uma melhor objetivação, designadamente (a título meramente exemplificativo): que seja assegurada a frota de material circulante em bom estado de funcionamento e conservação; que se assegure o cumprimento de padrões e objetivos ambientais determinados pela legislação aplicável; que seja assegurado o respeito pelos direitos dos passageiros, etc.
- Que garanta que todas as obrigações constam expressamente do Caderno de Encargos e são formuladas por referência a elementos claros, objetivos e mensuráveis;
- Que seja efetuada uma melhor objetivação das penalidades contratuais, que devem reportar-se a obrigações expressamente previstas no Caderno de Encargos e que não poderão, à semelhança do que sucede com as obrigações, ser fixadas com base em conceitos vagos e determinados, nos termos já expostos no presente parecer;
- Que estabeleça, de forma expressa, a obrigatoriedade de o operador dispor de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, e que é expressa 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;
- No que respeita aos requisitos técnicos do material circulante, deverá desde já ser previsto que, com a adjudicação, 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

⁴⁶ 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.”

⁴⁷ 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.

estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões;

- Que envie, antes de assinatura, as peças procedimentais com a justificação de inclusão das determinações e recomendações.
- Que garanta que, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as peças do procedimento identifiquem, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato;
- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva do contrato, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.

139. Recomenda-se ainda que:

- Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, a CIM deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas, não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio;
- Seja incluído no Caderno de Encargos um anexo que identifique, no mínimo, a lotação e a idade dos veículos/idade média da frota, bem como o material circulante a utilizar no âmbito do acordo.

VI – DAS CONCLUSÕES

140. Analisadas as peças do procedimento objeto do presente parecer, constata-se a conformidade dos seus termos contratuais e do valor das compensações com a legislação e jurisprudência nacionais e europeias em vigor o que, tendencialmente, conduziria a um parecer em sentido favorável.
141. Contudo, atenta a já referida recomendação do Tribunal de Contas no sentido de diligenciar pela rápida publicitação do procedimento de natureza concorrencial, relativo à aquisição de serviços de transporte público na área de abrangência da CIM, considera-se que a submissão do presente procedimento ao mercado não dá cumprimento à mesma.
142. De facto, não é promovida uma concorrência real e efetiva pelo mercado, tendo em conta que se trata de um concurso público (por lotes) com publicidade internacional (ainda que válido apenas por um ano), que foi concebido de forma a adaptar-se “à realidade operacional atual”, constituindo “a solução mais expedita para assegurar a continuidade do serviço público de transporte de passageiros na região.”
143. De resto, o lançamento de dois procedimentos concursais, com publicação no JOUE, quase em simultâneo e para o mesmo tipo de serviços, para além de contraditório, poderá mesmo revelar-se prejudicial para ambos.
144. Ou seja, na impossibilidade de cumprir a recomendação do Tribunal de Contas até ao final do mês de setembro, considera-se ser mais sustentável a justificação do recurso a outros instrumentos previstos na lei do que o recurso a um procedimento por concurso público com publicidade internacional que, como é consabido, se encontra sujeito a diversas vicissitudes, de entre as quais, o tempo de tramitação (equivalente ao do concurso público regional).
145. Ora, neste contexto, deverá a CIM ponderar, do ponto de vista do interesse público e promoção de uma concorrência real e efetiva pelo mercado, atentos os instrumentos legais de que dispõe (prorrogação de autorizações provisórias através de ato administrativo, nos termos do CPA e, ainda, o regime constante do artigo 19.º do RJSPTP, bem como do artigo 24.º do CCP) a possibilidade de

reformulação do procedimento de ajuste direto em vigor até ao final de setembro de 2024 (v.g. através da prorrogação dos contratos), para assegurar os serviços de transporte na região, na pendência da conclusão e entrada em vigor do contrato adjudicado na sequência do concurso público internacional objeto do Parecer 19/AMT/2024.

146. De referir que cabe à CIM BSE, enquanto entidade adjudicante, assegurar a continuidade da provisão dos serviços de transporte público de passageiros na sua área territorial, planeando atempadamente os procedimentos necessários à sua contratualização e assegurando a concorrência real e efetiva pelo mercado.
147. De facto, a CIM deverá observar, de forma rigorosa, os requisitos ou pressupostos das disposições legais onde se estabelecem os critérios de escolha dos procedimentos de formação dos contratos públicos, sem descuidar o cumprimento dos princípios gerais da contratação pública, nomeadamente, da transparência, da igualdade e da concorrência, bem como da eficácia na alocação de recursos públicos.
148. Desta forma, caberá à CIM acautelar todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública, assegurando a sua comportabilidade, e, de forma fundamentada e de acordo com os circunstancialismos do caso concreto, escolher o instrumento específico para assegurar a manutenção dos serviços essenciais, evitando interrupções.
149. Quanto ao procedimento objeto de análise no presente parecer que, reitera-se, está conforme no que respeita às compensações a atribuir aos operadores e ao conteúdo das peças que o enformam, 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 concurso público com publicação no JOUE, nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;
 - O contrato tem uma duração de 1 ano;

- O valor da compensação por quilómetro é de [confidencial] EUR;
- O valor global do contrato é de [confidencial] EUR;
- 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;
- Estão previstas obrigações de reporte, que se consideram satisfatórias tendo em conta o período de vigência do contrato.

150. Face ao exposto, o presente parecer é favorável quanto ao facto de ter sido aduzida informação que permite, de forma consistente, considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado
151. Quanto ao tipo de procedimento, pelo contrário, considera-se que deverá optar por outro, sendo assim desfavorável neste aspeto, podendo, contudo, as peças do procedimento analisadas consubstanciar documentos de suporte para um outro instrumento de adjudicação ponderado pela CIM, no âmbito do enquadramento legal em vigor, nos termos já expostos.
152. 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, 08 de agosto de 2024

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino