

## PARECER N.º 58/AMT/2025

[versão não confidencial]

### I – INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal do Alto Minho (CIM), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no dia 29 de abril de 2025, as minutas dos contratos denominados “*Acordo de Atribuição de Compensações pela Prestação dos Serviços de Transporte do Ano de 2025*”, bem como a respetiva documentação instrutória, para efeitos de obtenção de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.<sup>1 2</sup>
2. Com vista à obtenção da informação mínima indispensável à viabilização da análise e consequente emissão do presente parecer, foram solicitados esclarecimentos à CIM.<sup>3</sup>

### II – ENQUADRAMENTO

3. 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 e de atribuição de compensações pelas respetivas autoridades de transportes, ou seja, os

---

<sup>1</sup> O citado 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.

<sup>2</sup> Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a compliance com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), bem como com 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/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes. No caso em apreço, a análise a efetuar terá que revestir uma ótica de proporcionalidade, ponderando os dois interesses públicos em presença: por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso de novos operadores ao mercado, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação, bem como de defesa da legalidade e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transportes públicos por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura eminentes dos serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.

<sup>3</sup> 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. 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; 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; proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados; promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.

municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte do Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira<sup>4</sup>.

4. Os municípios haviam delegado competências na Comunidade Intermunicipal para conduzir o processo de contratualização do serviço público de transporte de passageiros na região, mantendo-se os municípios com a responsabilidade da gestão do sistema até à entrada em vigor do “contrato regional”.
5. Contudo, o procedimento concursal regional tem sido marcado por diversos constrangimentos:

[confidencial]
6. A AMT pronunciou-se relativamente ao Procedimento Concursal para a Seleção do Operador de Serviço Público de Transporte de Passageiros no Território do Alto Minho no âmbito dos Pareceres 23/AMT/2022, 77/AMT/2022 e 91/AMT/2022.
7. Os dez municípios que integram a CIM deliberaram, de forma concertada, delegar nesta entidade a gestão do contrato relativo ao terceiro concurso a lançar. Para o efeito, foram celebrados e publicados, no final do ano de 2024, os correspondentes contratos interadministrativos de delegação de competências.
8. Desta forma, encontra-se atualmente a CIM a preparar um novo procedimento, com vista ao lançamento do concurso regional no 2.º semestre do ano de 2025. Esclarece a CIM que “encontram-se em fase final os trabalhos de revisão de oferta para dar seguimento ao passo seguinte – elaboração do EVEF. Paralelamente estão a ser revistos todos os documentos que farão parte do concurso (caderno de encargos, programa de procedimento, anexos, etc.) para que, o mais rapidamente possível possam ser remetidos para a AMT no âmbito do PPV obrigatório...”.

---

<sup>4</sup> Ora, a este respeito, esclareça-se que a AMT transmitiu às Autoridades de Transportes e aos Operadores de Serviços de Transporte Público de Passageiros um referencial de atuação, 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 ao abrigo das Autorizações Provisórias. Em suma, “Até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, será aconselhável que cada AT, examinando/analisando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, i.e., início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial. 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 disruptões, desses serviços essenciais.”

9. Até à conclusão do novo procedimento e à celebração do respetivo contrato, pretende a CIM que a prestação do serviço público de transporte de passageiros continue a ser assegurada pelos operadores incumbentes, com o objetivo de garantir a continuidade e regularidade da oferta de transporte público à população.
10. Nestes casos, 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).<sup>5</sup>
11. No âmbito da presente análise, foram dirigidas diversas interpelações formais com vista à obtenção de esclarecimentos e elementos técnicos e jurídicos pertinentes, das quais se destacam:
12. No âmbito da presente análise, foram dirigidas diversas interpelações formais com vista à obtenção de esclarecimentos e elementos técnicos e jurídicos pertinentes, das quais se destacam:

[confidencial]

13. Acresce sublinhar que o serviço público de transporte de passageiros assume natureza essencial, não devendo, na medida do possível, ser objeto de interrupção, designadamente por motivos de índole meramente formal, sob pena de se comprometerem direitos fundamentais dos utentes e o regular funcionamento da mobilidade territorialmente coesiva.
14. Acresce sublinhar que o serviço público de transporte de passageiros assume natureza essencial, não devendo, na medida do possível, ser objeto de interrupção, sob pena de se comprometerem direitos fundamentais dos utentes e o regular funcionamento da mobilidade territorialmente coesiva.

### III – ANÁLISE

#### Autoridade de Transportes

---

<sup>5</sup> “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.”

15. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pela CIM enquanto autoridade de transportes, nos termos conjugados dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP.
16. Ademais, 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 organizativos<sup>6</sup> <sup>7</sup>.
17. Ora, nos termos já referidos, a CIM celebrou contratos interadministrativos com os 10 Municípios<sup>8</sup> da sua área de abrangência, a 22 de outubro de 2024, através dos quais estes últimos delegaram na primeira o exercício das competências associadas ao serviço público de transporte de passageiros. Contratos estes remetidos pela CIM para a AMT em 24 de abril de 2025.
18. A CIM encontra-se, desta forma, legitimada para o exercício das competências dos Municípios no que respeita ao referido regime de exploração.

### **Compensações por Obrigações de Serviço Público**

19. Nos termos do artigo 23.º do RJSPTP, as autoridades de transportes competentes têm a faculdade de impor aos operadores obrigações de serviço público, devendo estas ser formuladas de forma expressa, clara e pormenorizada, com base em elementos específicos, objetivos e suscetíveis de quantificação.
20. Por outro lado, o artigo 24.º do mesmo diploma determina que o cumprimento dessas obrigações pode conferir ao operador o direito a receber uma compensação financeira, a atribuir pela autoridade de transportes competente, de acordo com o estabelecido no

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, como também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, com as devidas adaptações. Tal afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP.

<sup>8</sup> Nos termos do artigo 6.º, n.º 1 do RJSPTP, “os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais”

anexo ao Regulamento e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

21. Conforme interpretação da Comissão Europeia, a mera existência de uma obrigação de serviço público e respetiva compensação não exclui, por si só, a possibilidade de esta configurar um auxílio de Estado. Tal compensação apenas será considerada compatível com o mercado interno se observar, de forma cumulativa, os quatro critérios fixados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão *Altmark*.<sup>9 10</sup>
22. O regime previsto nos n.os 3 e 4 do artigo 24.º do RJSPTP, impõe que a compensação não ultrapasse o valor correspondente ao efeito financeiro líquido decorrente do impacto positivo ou negativo das obrigações de serviço público, sobre os custos e receitas do operador. Este efeito deve ser apurado mediante a comparação entre um cenário com obrigações e um cenário sem obrigações de serviço público, assumindo este último cenário o pressuposto da exploração dos serviços abrangidos em condições de mercado.<sup>11</sup>
23. Acresce que o Regulamento estipula que as obrigações de serviço público e as zonas abrangidas sejam claramente definidas, devendo ser estabelecidos, de forma antecipada, objetiva e transparente: i) os parâmetros para o cálculo da compensação, quando aplicável, e ii) a natureza e extensão de eventuais direitos exclusivos concedidos, prevenindo-se, deste modo, situações de sobrecompensação. Esses

<sup>9</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>10</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>11</sup> Estatui também o amplamente citado Regulamento que “as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas” no respetivo anexo, sendo que “a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.

parâmetros devem ser determinados de forma a garantir que a compensação não excede, em caso algum, o montante estritamente necessário para cobrir o efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em consideração as receitas do operador e um lucro razoável.

24. Nos termos do anexo ao Regulamento, o cálculo do efeito financeiro líquido deve ter como base os custos associados às obrigações de serviço público incluídas em contrato e/ou regra geral, subtraindo-se os efeitos financeiros positivos da rede explorada e as receitas obtidas com o cumprimento dessas obrigações, ao que acresce um lucro razoável.<sup>12 13</sup>
25. O mesmo anexo prevê, caso a execução das obrigações de serviço público tenha reflexo noutras atividades do operador, que esse impacto financeiro quantificável deve igualmente ser considerado no cálculo da compensação, de modo a evitar insuficiências ou excessos compensatórios.
26. Adicionalmente, o n.º 5 do anexo impõe a separação contabilística entre os serviços abrangidos por obrigações de serviço público com compensação e outras atividades do operador, como forma de reforçar a transparência e impedir subvenções cruzadas.<sup>14</sup>
27. Finalmente, no n.º 7 do já referido anexo, sublinha-se ainda que o modelo de compensação adotado deve incentivar uma gestão eficiente por parte do operador e assegurar uma prestação de serviço com níveis adequados de qualidade, mensuráveis de forma objetiva.
28. Estabelece o “*Acordo de atribuição de compensações pela prestação dos serviços públicos de transportes*”, nos termos dos seus artigos 12<sup>a</sup> e 13<sup>º</sup>, a imposição de elaboração de relatórios de desempenho periódicos, a necessidade de uma gestão eficiente e a possibilidade de aplicação de sanções contratuais pecuniárias em caso de

<sup>12</sup> Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

<sup>13</sup> O n.º 3 do referido Anexo releva ainda que “a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.

<sup>14</sup> “satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor; todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

incumprimento pelo COCONTRATANTE das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do CONTRAENTE PÚBLICO emitidas nos termos da lei e do Acordo.

29. Cumpre também recordar que, conforme indicado pela AMT em informação técnica sobre compensações no setor dos transportes, qualquer medida que envolva a transferência de recursos públicos sem adequado enquadramento no direito nacional e europeu poderá configurar um auxílio estatal incompatível com o mercado interno, sendo, em regra, proibida e suscetível de nulidade. O artigo 107.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que os auxílios concedidos pelos Estados, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo determinadas empresas ou produções, são incompatíveis com o mercado interno, salvo disposição em contrário, constantes nos Tratados.
30. Por outro lado, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas<sup>15</sup> (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT<sup>16</sup> <sup>17</sup>), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 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

<sup>15</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

<sup>16</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>17</sup> Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

- *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**

31. No seguimento do acompanhamento que tem vindo a ser promovido por esta Autoridade relativamente ao processo de contratualização do serviço público de transporte de passageiros no território da CIM, cumpre tecer algumas considerações sobre a adequação económico-financeira da solução proposta, tendo em conta o enquadramento normativo aplicável, o contexto histórico da região e os elementos operacionais disponibilizados.
32. Com efeito, [confidencial]  
[confidencial]
33. Importa referir que a AMT procedeu à avaliação de compensações pagas nesta região, no âmbito do regime excepcional previsto no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual.
34. O quadro infra apresenta, de forma sintética, os anos em que a AMT recebeu dados para efeitos de avaliação da execução contratual, servindo como registo documental dos reportes efetuados, reportados pela CIM e os constantes do reporte dos operadores à AMT  
[confidencial]
35. A CIM promoveu um processo negocial com os operadores, tendo como ponto de partida o último valor de referência previamente apurado com base em dados recolhidos em sede de execução contratual, procedendo à respetiva atualização através da aplicação do índice de preços do consumidor (excluindo habitação). Tal abordagem, de natureza transitória, visou assegurar a continuidade da prestação do serviço público em moldes minimamente previsíveis, mitigando o risco de disruptão do serviço público de transporte de passageiros.
36. Esta solução mereceu a anuênciam dos operadores, tendo a CIM submetido a esta Autoridade os elementos que evidenciam o acordo alcançado, que considera o seguinte racional: [confidencial]

37. Nos termos do acordo, este apuramento é realizado em dois momentos distintos, complementares:

[confidencial]
38. Sendo que o valor de referência fixado para os 150 km, a CIM demonstrou com a seguinte estrutura de custos médios, para percursos com uma extensão média de 150 km, e que serviu de base ao cálculo do valor quilométrico de referência:

[confidencial]
39. Ou seja, de acordo com a informação da CIM, que consta em nota na resposta ao pedido de esclarecimentos remetida no dia 11 de julho, “o valor de referência cobre os custos fixos da operação mais o lucro razoável”, tais como o combustível, o pessoal, a manutenção, as despesas com seguros e amortizações, acrescido de [confidencial] % de lucro razoável e que totalizou em [confidencial] EUR/km. E, por cada quilómetro adicional, para além dos 150 km (estabelecido em função da média da extensão dos percursos realizados), foi acordado o valor de [confidencial] /km para suportar os custos variáveis.
40. Constatámos que este valor de referência se encontra em linha com o valor médio apurado nos dados reportados e indicados no quadro do ponto 35.
41. Importa ressalvar que, segundo informação remetida pela CIM, os operadores manifestaram acordo com os valores propostos, tendo sido enviados à AMT elementos documentais comprovativos desse entendimento.
42. Conclui-se, por conseguinte, que o valor de referência (até ao limite de 150km) por quilómetro proposto pela CIM ([confidencial] EUR/km) se apresenta como justificado à luz da estrutura de custos atualizada, do histórico da operação no território, do acordo obtido com os operadores e dos princípios jurídicos e económicos aplicáveis à compensação por obrigações de serviço público.
43. Nos termos da cláusula 9.<sup>a</sup>, o valor definitivo da compensação a pagar em 2025 será apurado pela CIM com base nos relatórios mensais certificados entregues pelo operador, sendo aplicados dois métodos distintos de cálculo: um baseado nos meios alocados e nos quilómetros adicionais realizados e outro com base no custo por quilómetro produzido. A diferença entre estes dois valores origina uma “compensação consolidada” por quadrimestre, a qual será objeto de acertos periódicos e de um acerto final no último quadrimestre do ano. Estes acertos poderão traduzir-se tanto em pagamentos adicionais ao operador como em valores a restituir ao contraente público.

44. No âmbito desta análise a CIM apresentou à AMT o cálculo realizado para apuramento do valor de cada contrato, fundamentando a estimativa do valor da compensação a atribuir aos operadores por obrigações de serviço público e a produção quilométrica a produzir por cada um desses mesmos operadores.

[confidencial]

45. Neste exercício foi demonstrado o valor contratual de cada operador, tendo em consideração a estimativa de quilómetros a realizar. Quando a estimativa é igual ou inferior a 150 km, serão pagos tendo em conta o valor de referência, quando ultrapassa esse limite, apurado em função da extensão média dos percursos, os quilómetros realizados para além dos 150 km serão pagos ao valor do quilómetro adicional.

[confidencial]

46. A título de exemplo, casos em que nenhuma das linhas ultrapassa os 150 quilómetros diários, aplica-se o valor de referência de [confidencial] EUR/dia/viatura/150kms, ou seja [confidencial] EUR/km, tais como os operadores [confidencial]

47. Quando é ultrapassado o valor de 150 km, o número de quilómetros excedente será pago ao valor do quilómetro adicional, de [confidencial] EUR/km. É um exemplo desta situação o operador [confidencial].

48. A título de exemplo, a empresa [confidencial] utiliza 2 viaturas na linha Ponte de Lima -Viana do Castelo, [confidencial]. Do que resulta que, [confidencial]

49. O número de quilómetros diário e anual é contabilizado tendo em consideração as características da linha, tais como a extensão da linha, a frequência diária, a sua realização em dias úteis, fins de semana, períodos escolares ou de férias, entre outras.

50. Importa ainda referir que a cláusula 8.<sup>a</sup> condiciona o pagamento da fatura relativa ao mês de dezembro à entrega do último relatório mensal e, se aplicável, ao reembolso de montantes indicados no processo de acerto.

51. Esta metodologia permite à CIM salvaguardar-se contra eventuais situações de sobrecompensação e assegurar a conformidade com os princípios do Regulamento, nomeadamente no que respeita à transparência e proporcionalidade da compensação atribuída.

## Monitorização/transmissão de informação

52. 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 respetivas penalizações, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevado<sup>18</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
53. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>19</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
54. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações - designadamente de reporte e informação<sup>20</sup> - assume um papel relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>21</sup>, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de "poder de mercado". Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras, potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e/ou eliminar.
55. No caso concreto, são estabelecidas obrigações em matéria de reporte e informação por parte do operador. Nos termos da cláusula 5.<sup>a</sup>, o cocontratante encontra-se

---

<sup>18</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

<sup>19</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "*o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitem comparações úteis. (...)*".

<sup>20</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>21</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

vinculado à entrega mensal de relatórios certificados por Técnico Oficial de Contas, com informação contabilística desagregada segundo o modelo previsto no Anexo IV, devendo esta ser apresentada até ao dia 20 de cada mês. Adicionalmente, é exigida a manutenção de sistemas contabilísticos que permitam um registo autónomo e transparente das receitas e despesas associadas à operação.

56. Neste contexto, impõe-se uma atuação diligente e sistemática da CIM, no sentido de assegurar o cumprimento rigoroso das obrigações de reporte contratualmente estabelecidas, desencadeando, sempre que necessário, os mecanismos de fiscalização e auditoria previstos no contrato. Tal reforço é essencial para garantir a boa gestão dos recursos públicos, a transparência das compensações atribuídas e o respeito pelas normas do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e do RJSPTP.
57. Não se poderá, também, deixar de se recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018<sup>22</sup>, 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.
58. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>23</sup>, neste último caso desde 2015<sup>24</sup>, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.
59. Nesse sentido, determina-se que a não 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.
60. É também da maior relevância 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 transporte de passageiros<sup>25</sup>, pois tal revela-se da

<sup>22</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/cssite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/cssite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>23</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>24</sup> De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

<sup>25</sup> (...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas

maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>26</sup>, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>27</sup>.

61. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (sub18, sub23, ao abrigo do Incentiva+TP) ou passes escolares.
62. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve a CIM obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
63. 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)

---

*contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

<sup>26</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiariação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflete os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiariação cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...).

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

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>(mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo);</li> <li>indicação de nº de veículos afetos à linha</li> </ul>
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração;</li> <li>valor de aquisição e ano de aquisição do veículo</li> </ul>
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação</li> </ul>
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumo Total por linha</li> <li>Valor médio consumo/veículo</li> </ul>
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nº de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno</li> </ul>
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, sub18; sub23; intermodal/andante; social+</li> </ul>
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título</li> </ul>

64. A este propósito, nos termos do consignado no RJSPTP, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias. Nesse sentido, aplicando-se o

referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

65. 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 que, considerando os circunstancialismos concretos, deve ser feita mensalmente.
66. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>28</sup>, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT

### **Direitos dos Passageiros**

67. No que se refere à relação com o passageiro, encontram-se estabelecidas algumas obrigações, bem como a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.<sup>29</sup>
68. Para o efeito, é essencial<sup>30</sup>, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>29</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaovre.pdf>

<sup>30</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

<sup>31</sup> Pretende-se também evitar 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 evitarse que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. 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.

[confidencial]

69. [confidencial]

70. [confidencial]

71. [confidencial]

72. [confidencial]

73. [confidencial]

74. [confidencial]

75. [confidencial]

### **Penalidades e obrigações contratuais**

76. Por fim, cumpre efetuar uma breve análise à relativa às penalidades e obrigações contratuais.
77. Considerado o teor da Cláusula 13.<sup>a</sup>, constata-se que houve a preocupação de definir sanções relativas aos incumprimentos. As referidas sanções foram graduadas em leves, graves e muito graves, tendo sido fixados limites mínimos e máximos.
78. Ora, a AMT tem recomendado que, no que se refere a obrigações operacionais, sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o cumprimento do índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos face ao número de serviços programados não pode ser inferior a determinada percentagem; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a um valor percentual previamente definido; 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.
79. Ainda sobre a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, tendo por base o artigo 339.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 1 do CCP, a jurisprudência entende que “*as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.*”

80. Nesse sentido, deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa.
81. Ou seja, a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), bem como penalidades máximas e mínimas, graduadas em função da gravidade.
82. 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.
83. Na análise do presente Acordo verifica-se o cumprimento das recomendações da AMT, imputando sanções contratuais pecuniárias graduadas, distintas pela sua tipificação entre leves graves e/ou de aplicação autónoma, presentes no capítulo V.

#### **Racionalidades basilares/ponderação de interesses**

84. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das rationalidades 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.
85. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria 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.

86. 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 concorrentiais.
87. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a CIM e os operadores, oferecendo, ainda, incentivos para os mesmos serem eficientes, 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 sustentar-se expetativas de evolução favorável da procura.
88. 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.
89. 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.
90. 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 percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
91. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com proximidade e 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.

92. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com a 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.
93. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, consequentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
94. 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.
95. 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.

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

96. 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 rationalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenenciais, diretos e indiretos.
97. 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.

98. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos<sup>32</sup> <sup>33</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador).
99. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1, da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º e da alínea b), do n.º 2, do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, determina-se à CIM:
  - A CIM deve assegurar o envio regular, completo e validado dos dados operacionais e financeiros, com periodicidade constante dos termos definidos nos contratos de serviço público e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio. Esta obrigação inclui os dados estatísticos, contabilísticos e de monitorização da execução contratual. O incumprimento desta obrigação poderá ser qualificado como e infração sendo suscetível de participação para efeitos de procedimento contraordenacional.
  - Todas as alterações, aditamentos ou ajustamentos aos acordos de atribuição de compensações pela prestação de serviços públicos de transporte celebrados entre a CIM e os operadores devem ser previamente remetidos à AMT, para efeitos de análise e, quando aplicável, emissão de parecer prévio vinculativo. Esta obrigação visa garantir o escrutínio da conformidade legal, económica e concorrencial das alterações propostas, prevenindo situações de sobrecompensação ou desequilíbrio contratual. A omissão do envio de tais alterações configura violação de obrigação legal suscetível de ser qualificada como objeto de procedimento sancionatório pela AMT;
  - Que remeta à AMT evidências da preparação do concurso regional no prazo máximo de um mês, justificando o estado do processo;
  - Que garanta, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, que os acordos identificam, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar a sua execução; que

<sup>32</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

<sup>33</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão.

assegure o envio à AMT da versão definitiva dos acordos, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas;

- 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 AMT reforça a determinação que a CIM deve proceder à sua validação, no âmbito da execução 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. Tendo em conta o contexto já descrito, determina-se que sejam comunicadas mensalmente, o resultado da execução contratual;
  - Se proceda à transmissão de todos os dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio;
  - Deve ser eliminada a referência à vigência dos acordos até à caducidade das autorizações provisórias, porquanto contraria o disposto no n.º 4 do artigo 19.º do RJSPTP, que estabelece o prazo limite de 2 anos - período necessário à conclusão de um procedimento concursal;
  - A CIM deve remeter a deliberação do Conselho Intermunicipal que autorizou a despesa subjacente a cada um dos Acordos.
100. Recomenda-se que 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;
101. Cumpre clarificar que, nos termos do regime aplicável, a responsabilidade pelo reporte da informação relativa ao apuramento das compensações financeiras anteriores ao contrato a celebrar pela CIM, incumbe aos municípios enquanto autoridades de transporte competentes, bem, como a elaboração dos relatórios anuais de obrigações de serviço público, nos termos do Regulamento 430/2019.

102. A apresentação do reporte, pelos municípios, quanto a anos anteriores, não é essencial para o presente procedimento, **contudo condiciona o parecer favorável quanto ao acordo do operador ou município incumpridor.**
103. Nesse sentido, determina-se:
- Os Municípios que, até à presente data, não procederam ao envio dos dados operacionais e financeiros dos anos de 2020 a 2023, nos quais exerceram as funções de autoridade de transportes, devem remeter à AMT, no prazo de 30 dias úteis a contar da receção do presente parecer, todos os elementos de reporte contratualmente ou legalmente exigidos, designadamente os necessários à avaliação da conformidade da compensação por obrigações de serviço público. A não remessa dos dados no prazo estipulado constitui um incumprimento das obrigações legais e regulamentares, podendo ser objeto de procedimento contraordenacional.
  - Os Municípios que não asseguraram, em anos anteriores, o envio atempado e completo da informação requerida, ficam obrigados, a partir da receção deste parecer, a remeter mensalmente à CIM (e, sempre que solicitado, à AMT) os dados operacionais e financeiros relativos ao serviço público de transporte de acordo com os modelos estabelecidos e os contratos vigentes.
  - O não cumprimento reiterado desta determinação, por parte dos Municípios, poderá constituir violação de determinação formal da AMT, com as consequências legais e regulamentares previstas.
104. Para o cumprimento das obrigações de informação supra expostas, determina-se aos operadores a transmissão dos dados necessários, não só para o exercício de competências por parte da CIM e dos Municípios, como da AMT. O incumprimento desta determinação será cominado nos termos legais.
105. Desta forma, deverão os operadores, a CIM e os Municípios ser notificados do presente parecer.

## V - CONCLUSÕES

106. Em suma, está em causa:

- Um procedimento, da responsabilidade da CIM, com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros em regime de prestação de serviços;

- Os contratos produzem efeitos até 31 de dezembro de 2025 até à data da entrada em operação efetiva do concurso regional;
- O valor médio da compensação por quilómetro é de [confidencial] EUR/VKm;
- O valor global estimado é de [confidencial] EUR, sujeito a validação anual;
- As receitas provenientes da exploração são da titularidade da Autoridade de Transportes;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;
- São estabelecidas obrigações de reporte com periodicidade mensal.

107. Estão previstas obrigações de reporte mensal, que se consideram de extrema importância, tendo em conta o contexto do serviço de transporte de passageiros da região do Alto Minho.

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

109. Quanto à análise das diferentes rationalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável condicionado às determinações constantes do capítulo IV do presente parecer, 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 sem disrupções.

Lisboa, em 31 de julho de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino