

PARECER N.º 89/AMT/2024

[versão não confidencial]

I – INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as “*peças do procedimento de Concurso Público Internacional para a Aquisição do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Modo Rodoviário no território da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes*”, para efeitos de obtenção de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Para o efeito, foram remetidos a esta Autoridade, os seguintes elementos instrutórios: (1) Caderno de Encargos e seus anexos; (2) Programa do Procedimento; (3) Estudo de Viabilidade económica e financeira da operação; e (4) Documento de fundamentação da operação.
3. Na sequência da análise à documentação enviada, suscitaram-se algumas 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 análise que cumpre efetuar.
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II – ENQUADRAMENTO

7. A CIM informou esta Autoridade que, em 13 de setembro de 2023, foi deliberada a revogação por mútuo acordo do contrato de concessão, celebrado em 15 de novembro de 2021, na sequência de concurso público internacional, que havia sido objeto do Parecer n.º 104/AMT/2020, de 16 de abril, no sentido favorável.
8. Nessa sequência, a CIM deu início à preparação de novo procedimento concursal tendo, entretanto, considerado que a melhor opção seria a celebração de um contrato de prestação de serviços e não de um contrato de concessão de serviço público.
9. Na pendência do procedimento concursal, e tendo em conta a necessidade de evitar a disrupção do serviço público de transporte de passageiros, a CIM procedeu à celebração de novos “acordos de regulação”, com a atualização do montante das compensações por obrigações de serviço público.
10. A celebração destes acordos foi precedida do Parecer n.º 34/AMT/2024, em sentido favorável, sendo que cumpre referir que a AMT, sobre a contratualização de serviços de transporte rodoviário de passageiros na região, já se havia pronunciado anteriormente, nomeadamente com a emissão dos Pareceres n.º 35/AMT/2020 e 104/AMT/2020, ambos em sentido favorável.
11. No âmbito do Parecer n.º 34/AMT/2024, foram efetuadas as seguintes determinações:
 - *“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 seja garantida a regularidade e continuidade da prestação do serviço público; 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, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, que os acordos identifiquem, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar a sua execução;*
- *Que assegure o envio à AMT da versão definitiva dos acordos, devidamente assinada.”*

12. Foram, ainda, efetuadas as seguintes recomendações:

- [confidencial]
- *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.”*

III – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

13. A propósito do concurso público internacional precedente, a CIM esclareceu que a decisão de contratar foi tomada em 14 de junho de 2021, tendo o Anúncio do Procedimento sido publicado no Diário da República, n.º 74, série II, de 16 de abril de 2021.

14. As peças concursais foram objeto do já referido Parecer n.º 104/AMT/2020 e o contrato foi celebrado em 15 de novembro de 2021 e visado pelo Tribunal de Contas em agosto de 2022

15. [confidencial]

16. [confidencial]¹
17. [confidencial]
18. [confidencial]
19. [confidencial]
20. Deste modo, na sequência da deliberação de 8 de novembro de 2023, foram celebrados novos “acordos de regulação”, com a atualização do montante a atribuir aos operadores a título de compensação por obrigações de serviço público garantindo-se, desta forma, a continuidade da operação em vigor até à data de início de produção de efeitos do contrato celebrado na sequência do procedimento pré-contratual objeto de análise no presente parecer.

IV – DA ANÁLISE

Autoridades de Transporte

21. O artigo 7.º do RJSPTP estabelece que as Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transporte competentes quanto ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam na sua área geográfica (quer integral, quer maioritariamente).
22. Por sua vez, resulta do artigo 6.º do referido diploma, que os Municípios são as autoridades de transporte 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.
23. 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.^{2 3}

¹ [confidencial]

² 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 respetiva delegação e partilha de competências, bem como as 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, bem como as responsabilidades inerentes, sem afetar exequibilidade dos contratos de serviço público previamente celebrados ou que estejam em vigor.

³ Por sua vez, o artigo 10.º refere que as autoridades de transporte podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transporte ou noutras entidades
Avenida António Augusto de Aguiar, n.º 128 - 1050-020 Lisboa, Portugal
T: 211 025 800 | E: geral@amt-autoridade.pt | www.amt-autoridade.pt
Contribuinte n.º 513 637 257

24. Considerando o antedito, a CIM e os Municípios são, nos termos do disposto no RJSPTP, as autoridades de transporte 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.
25. Assim, aqui chegados, 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, sublinhando a obrigação legal, prevista no artigo 10.º e 13.º do RJSPTP, das autoridades de transportes assegurarem, previamente, a inexistência de sobreposições de serviços que não tenham sido acordadas entre as partes.

Compensações por Obrigações de serviço público

26. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transporte criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁴.
27. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que "as autoridades de transporte competentes podem impor obrigações de serviço público⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

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.

⁴ 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.

⁵ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utilizadores.

28. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que "o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transporte competente ao operador de serviço público respetivo", nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
29. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"* ^{6 7}
30. 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"*.⁸

⁶ 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).

⁷ 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.

⁸ 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"*.

31. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”*, estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.
32. 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 razoável⁹, igual ao efeito financeiro líquido”*.¹⁰
33. 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*

⁹ 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”*.

¹⁰ 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”*.

*beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada.*¹¹¹²,

34. De recordar que, tal como consta de informação da AMT¹³ 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”*.¹⁴

¹¹ *“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”*.

¹² 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”*.

¹³ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

¹⁴ De notar que, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

35. Por outro lado¹⁵, nos termos do já citado Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas¹⁶ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{17 18}), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

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

36. [confidencial]

Análise económico-financeira

37. Considerando o antedito, foi efetuada uma análise económico financeira a partir dos elementos remetidos, designadamente “Fundamentacao_PrestaçãoServiços” e “Tabelas_EVEF_TTM”, com vista à fundamentação e apuramento das compensações por Obrigações de Serviço Público (OSP) referentes à contratualização do serviço

¹⁵ No caso concreto, esta contratação de caráter 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.

¹⁶ <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”.

¹⁷ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁸ 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

público de transporte público de passageiros em modo rodoviário dos 9 municípios que compõem a CIM-TTM (Alfandega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Vila Flor, Vimioso e Vinhais), com exceção de Bragança, que não delegou competências para a contratualização das redes de transporte público rodoviário de âmbito municipal.

38. Atualmente, e como já referido, a operação decorre ao abrigo de “acordos de regulação” celebrados com operadores da região, que procederam à atualização do montante das compensações por obrigações de serviço público e cuja produção de efeitos terminará com a entrada em vigor do contrato a celebrar na sequência do procedimento concursal cuja análise cumpre efetuar em sede do presente parecer.
39. A CIM analisou as várias modalidades de contrato de serviço público previstas no RJSPTP e concluiu que o modelo que atualmente melhor se ajusta à realidade é o da prestação de serviço público.
40. O atual contrato visa *“o ajuste de alguns circuitos existentes atualmente e o reforço ou eliminação de horários, bem como a introdução de novas carreiras, de modo a servir as necessidades atuais das populações (como exemplo: ligações a escolas, zonas industriais, novos circuitos urbanos, serviços especiais em época balnear, entre outros) ou a incorporação de circuitos de transporte escolar na rede regular”*.
41. Trata-se, deste modo, de uma proposta de rede que pretende servir todos os lugares da CIM-TTM, mesmo as pequenas localidades com menos de 40 habitantes, as quais passarão a ser servidas por transporte flexível. De modo que a população abrangida face à situação atual é significativamente superior, passando de uma abrangência de 18.165 habitantes (40%), para 45.940 habitantes com 100% de nível de cobertura
42. Na rede proposta, estima-se a realização anual de cerca de 2 milhões de VKM em transporte regular no território da CIM-TTM (excluindo os serviços municipais de Bragança, município que não delegou competências) e de 358 mil VKM em transporte flexível.
43. A duração prevista para o contrato a celebrar é de 5 anos.
44. O operador vencedor será o responsável pelo dimensionamento da frota e respetiva composição, por forma a garantir um bom serviço de transporte e elevados padrões de regularidade e fiabilidade da oferta:

- Deverá ser alocado um veículo elétrico a cada um dos circuitos urbanos;
 - A restante rede deve ser operada por veículos a diesel Euro 5 ou superior, em que:
 - i. A idade média da frota, em cada ano do período de contrato não pode ser superior a 16 anos;
 - ii. A idade máxima dos veículos não pode ser superior a 16 anos.
45. O caderno de encargos estipulou, desta forma, uma frota de veículos pelos menos de classe de emissão Euro V e a atribuição de veículos elétricos aos circuitos urbanos em Alfândega da Fé, Miranda do Douro, Mirandela e Mogadouro.
46. Para este cenário estima-se um investimento em material circulante na ordem dos [confidencial]EUROS.
47. Como resultado dos pressupostos considerados neste estudo, estima-se em:
- [confidencial]EUR/VKM, como valor máximo da remuneração no primeiro ano de operação, a atribuir ao operador pela prestação de serviços do transporte regular;
 - [confidencial]EUR/km, como valor máximo da remuneração, no primeiro ano de operação, para a prestação de serviços do transporte flexível.
48. Face ao exposto, pelo cumprimento das obrigações de serviço público são devidas compensações ao operador no montante de [confidencial]EUR para todo o período de vigência do contrato.
49. Cumpre também sublinhar que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado, obrigação que é, aliás, acolhida contratualmente através da obrigação de manter contabilidade organizada nos termos da legislação em vigor. Esta obrigação, do que foi possível verificar, poderá não se estar a verificar, designadamente entre a conta de exploração do transporte regular e o transporte flexível, e a CIM-TTM, deverá a todo o momento verificá-la.
50. Tal implementação revela-se importante, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, a avaliar com periodicidade anual, sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais.

51. Relativamente ao cumprimento do Regulamento 1370/2007, dever-se-á, ao longo do contrato, apurar as incidências positivas e negativas do cumprimento de obrigações de serviço público, tendo as mesmas que ser comunicadas à AMT, através do relatório anual de serviço público de transporte de passageiros, previsto no seu artigo 7.º e no artigo 18.º-A do Regulamento 430/2019 da AMT, na sua redação atual.

A opção pela não divisão do procedimento em lotes

52. Nos termos do n.º 2 do artigo 46.º-A do CCP, na formação de contratos públicos de aquisição de serviços de valor superior a 135 000 EUR, a decisão de não contratação por lotes deve ser fundamentada, constituindo fundamento, nomeadamente, as seguintes situações:

a) *“Quando as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incidíveis ou, não o sendo, a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante;*

b) *Quando, por motivos de urgência ou por imperativos técnicos ou funcionais, a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante.”*

53. No caso em apreço, o preço base do procedimento pré contratual ultrapassa o valor previsto na norma suprarreferida pelo que, na fundamentação para a não divisão do procedimento em lotes enviada a esta Autoridade em sede de instrução do pedido de parecer, esclarece a CIM que *“por razões de racionalidade económica e de maximização das economias de escala, nomeadamente para melhor aproveitamento das infraestruturas de suporte (e.g., Parque de Material e Oficinas, material circulante em reserva, pessoal afeto a operações complementares, etc.), foi entendido ser preferível a não divisão do objeto do concurso por lotes. Da mesma forma, a consideração de um lote único aumenta a flexibilidade da resposta nos casos em que seja necessário proceder a alguns ajustes na realocação de meios e/ou a dar uma melhor resposta a situações específicas que possam ocorrer.*

Por outro lado, a segregação da operação em lotes, ao implicar a coexistência de uma pluralidade de contratos e de operadores num sistema que deve funcionar como um todo e de forma integrada para os clientes finais (os utentes) iria necessariamente acarretar custos acrescidos e desproporcionados para a CIM, decorrentes da multiplicação de mecanismos de controlo e da maior complexidade de coordenação das operações pelo que, conseqüentemente, a gestão de um único contrato revela-se

indubitavelmente mais eficiente. Acresce que, sendo uma operação em que as receitas tarifárias revertem para a CIM-TTM, a existência de um lote único permitirá um mais fácil controle da sua efetiva cobrança e transferência para esta entidade.”

54. Contudo, considerando que o procedimento prevê a adjudicação, num lote único, do transporte regular e do transporte flexível, prevendo ainda, a possibilidade de o serviço de transporte flexível ser efetuado com recurso “A veículos licenciados para o transporte em táxi, caso em que pode ser realizado diretamente pelo próprio ADJUDICATÁRIO caso este possua a licença legalmente exigida para o transporte táxi ou, não sendo o caso, por entidades titulares de tal licença subcontratadas pelo ADJUDICATÁRIO nos termos previstos no Caderno de Encargos”, solicitou esta Autoridade densificação da fundamentação oferecida para a não divisão do procedimento em lotes.
55. Em resposta à solicitação efetuada, esclareceu a CIM que “Uma vez que a operação de transportes públicos tem apenas 2 milhões de VKM anuais e que corresponde a uma zona de baixa densidade populacional e enorme dispersão territorial, considerou-se ficar cabalmente demonstrado que divisão da operação em lotes ainda aumentaria mais a ineficácia económica e operacional dos serviços de transportes na CIM da TTM.

A opção de integração do TPF neste concurso prendeu-se com o facto de que a maioria dos circuitos desenhados serem de: i) rebatimento na rede regular; ii) reforço do transporte público no período de férias escolares. No primeiro caso (i), entendeu-se que o operador reunirá as condições necessárias para gerir a correta articulação dos meios. No último caso (ii), este serviço poderá ser realizado com os meios próprios do operador e, desta forma, rentabilizar o investimento na frota que foi dimensionada para dar resposta aos dias úteis do período escolar.

Note-se que, no período de férias escolares, regista-se no território da CIM-TTM uma quebra na procura dos transportes públicos que inviabiliza a realização de muitas das linhas regulares. Com esta solução, dá-se a possibilidade de o operador utilizar os veículos e/ou os motoristas, que de outra forma estariam imobilizados, nesta operação e rentabilizar o investimento realizado.”

56. Considera-se que, tal como em casos semelhantes, a produção quilométrica prevista e as especificidades da região poderão, por si só, recomendar apenas um lote e não a dispersão por vários, o que poderia obviar ao aproveitamento das economias de escala e à maximização de recursos financeiros e operacionais.

57. Sem prejuízo, julga-se dever ser mais bem explicitada a fundamentação quanto a ganhos relativos à operação numa perspetiva de rede integrada, nomeadamente porque o preço a atribuir a título de compensação por obrigações de serviço público no âmbito do transporte flexível, no caso de o mesmo ser entregue a operadores licenciados para o transporte em táxis, é distinto do previsto na convenção de preços aplicável ao setor.
58. Nesta medida, caso esta subcontratação se venha a verificar, deverá a CIM proceder à apresentação de uma conta de exploração que demonstre, detalhadamente, os gastos e rendimentos associados ao cálculo da compensação por obrigações de serviço público, por forma a evitar situações de sobrecompensação.
59. 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 o procedimento, neste sentido, ser orientado para que o maior número de operadores económicos se interesse pela celebração do contrato em causa¹⁹.
60. 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.
61. Citando a jurisprudência do TJUE²⁰, a interferência da concorrência ocorre para dar lugar à consagração do princípio do *favor participators* e para aumentar a escolha quanto à melhor proposta para o interesse público que permanece intimamente ligado à proteção dos interesses financeiros do próprio Estado. Ou seja, para além de assegurar a satisfação de uma necessidade pública, as autoridades administrativas devem igualmente pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos.
62. A propósito da observância do princípio da concorrência, e como bem refere Pedro Costa Gonçalves, a aplicação do referido princípio 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

¹⁹ 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.”

²⁰ Acórdão do TJUE *La Cascina*, de 09.02.2006, Proc. C 226/04 e C-228/04 (§23) e disponível em www.eur-lex.europa.eu.

padrão ou fator de vinculação da atuação das entidades adjudicantes que as obriga a seguir uma regra da maior abertura possível à concorrência.²¹

63. 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.
64. 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.
65. É nesta perspetiva, que se pode considerar que o atual procedimento, mesmo com a previsão de apenas um lote, permite salvaguardar o acesso ao mercado de novos operadores em cumprimento dos princípios de igualdade de oportunidade e de não discriminação, sem perder de vista o princípio da economicidade.

Monitorização/transmissão de informação

66. Considerando o que vem sendo exposto, em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização dos gastos que estão na base do apuramento de compensações por obrigações de serviço público e dos 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 para se garantir um nível de qualidade suficientemente elevada, assim como a maximização de recursos públicos.
67. Especificamente no que concerne aos indicadores, constata-se que o Caderno de Encargos (mais concretamente o seu Anexo V) só dispõe acerca de dois indicadores de avaliação de desempenho: o cumprimento do número de circulações previstas e o cumprimento de horários sendo que, no que respeita ao transporte flexível, este último indicador não é aplicável.

²¹ 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.

68. Ora, o RJSPTP estabelece uma panóplia de indicadores que vai além dos constantes no Caderno de Encargos, designadamente, a informação prestada, a taxa de ocupação, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos ou o acesso a pessoas com mobilidade reduzida.
69. Assim, deverá o Anexo V ao Caderno de Encargos ser mais exaustivo e abranger um conjunto mais alargado de indicadores, designadamente os previstos na alínea j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP.
70. Desta forma, incentiva-se o operador a prestar um serviço com padrões mínimos de qualidade, sendo que o conceito de qualidade do serviço de transporte público rodoviário de passageiros não se poderá resumir à pontualidade e cumprimento do número de circulações, sendo consideravelmente mais amplo e exigente.
71. Alertada para esta questão em sede de pedido de esclarecimentos, a CIM procedeu à alteração do Anexo VI ao Caderno de Encargos, relativo às obrigações de prestação de informação, de forma a incorporar alguns dos indicadores de reporte e monitorização constantes do Relatório da Ação de Supervisão aos Sistemas de Apoio à Exploração e Indicadores de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros²², bem como a periodicidade de recolha e reporte nele indicados.
72. Contudo, realça-se que estes indicadores não devem relevar apenas para efeitos de transmissão/recolha de informação, sendo deveras importante que concorram para a avaliação do desempenho do operador e para potenciar a qualidade da execução contratual, sendo essencial que o Anexo V verse um conjunto de indicadores de desempenho mais alargado, nos termos já referidos,
73. Não obstante, a atualização contínua da informação também se afigura essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
74. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações, designadamente de informação²³, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço

²² [Ação de supervisão aos Sistemas de Apoio à Exploração e Indicadores de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros](https://www.amt-autoridade.pt/media/4553/comunicado-relat%C3%B3rio.pdf) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/4553/comunicado-relat%C3%B3rio.pdf>

²³ [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

público. Por outro lado, não pode existir assimetria de informação entre operadores²⁴e autoridades de transportes.

75. Nesse sentido, recomenda-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.
76. 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.
77. 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.
78. 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,	<ul style="list-style-type: none"> (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e

²⁴ 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

	lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<p>indicação do n.º de horas de manutenção/veículo);</p> <ul style="list-style-type: none"> • indicação de n.º 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 e subsídios de alimentação, TSU e outras remunerações (tais como as horas extraordinárias, entre outras)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º 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 n.º 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

79. A este propósito, as autoridades de transporte 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.

80. 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.
81. 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.
82. De sublinhar, também, que deve ser assegurado que não se verificam pagamentos de diversas entidades públicas dirigidos ao mesmo serviço ou destinadas a remunerar os mesmos fatores de produção.
83. Finalmente, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPT²⁵, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

Supervisão AMT

84. Importa ainda referir, considerado o seu relevo no que concerne à execução contratual que, no ano de 2023, a AMT realizou uma ação de supervisão a nove operadores de serviço público de transporte de passageiros²⁶, com o objetivo de (i) verificar se o desempenho operacional do serviço prestado pelos mesmos está a ser monitorizado e fiscalizado em conformidade com os indicadores constantes dos respetivos contratos de serviço público e (ii) avaliar a fiabilidade e rigor dos procedimentos de tratamento da informação e de reporte às entidades competentes, no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de eventuais penalidades contratuais no âmbito dos referidos contratos.
85. Para o efeito, foi recolhida informação sobre a execução contratual e realizadas ações de fiscalização aos sistemas de apoio à exploração, tendo sido identificados, para cada

²⁵ 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

²⁶ O respetivo relatório poderá ser consultado em <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>

um dos operadores: (i) os indicadores de desempenho constantes do respetivo contrato de serviço público; (ii) quando existam, as recomendações de que o contrato foi alvo aquando da emissão de parecer prévio vinculativo pela AMT; (iii) as principais constatações dos relatórios de gestão e contas no que se refere ao desempenho; e, finalmente, (iv) as observações resultantes das ações no terreno.

86. Em face das constatações decorrentes da ação de supervisão foram formuladas diversas recomendações a ser ponderadas e contempladas nos contratos de serviço público (i) em matéria de sustentabilidade, (ii) quanto aos indicadores de desempenho, (iii) quanto à atratividade para o transporte público, (iv) em matéria de acessibilidade e inclusividade e (v) quanto à eficiência dos investimentos.
87. Por outro lado, passados vários anos da implementação de contratos de serviço público de primeira geração, parece claro que resultam evidências da necessidade de revisão daqueles contratos, avançando para uma nova fase de maior exigência, sobretudo no que se refere à qualidade do serviço prestado e à relação das empresas com os passageiros.
88. Nesta medida, foram formuladas as seguintes recomendações:
- Todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, devem ser objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais²⁷;
 - A contratualização ou compromisso, quando se trata da prestação de serviço público de passageiros, perante indicadores ou conceitos indeterminados, tais como “continuidade e regularidade”, “condições de operabilidade”, “disponibilidade,” “permanência”, “qualidade”, “comodidade”, “acessibilidade”, “inclusividade,” “rapidez”, “segurança”, “satisfação do interesse social”, “equilíbrio, eficiência, transparência e rigor”, “adequados padrões de qualidade”, “bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas”, sem serem objetivados ou mensuráveis ou sem estarem associados a penalidades

²⁷ As alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP estabelecem, respetivamente, os parâmetros de qualidade de serviço (alínea j) e os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos (alínea k)). Como tal, todos estes parâmetros deverão ser acompanhados por obrigações objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais. Este relatório refere-se apenas a alguns dos parâmetros previstos na lei. O estudo da AMT sobre as OSP constitui uma base relevante para dar cumprimento aos parâmetros de qualidade ambiental e energética constantes da alínea k).

contratuais, são desprovidos de efeito útil e não constituem um incentivo à qualidade do serviço, devendo, sim, tal contratualização ou compromisso permitir a monitorização e fiscalização do contrato e a aferição do seu (in)cumprimento, bem como permitir o estabelecimento de métricas objetivas para atingir metas;

- Deve existir previsão e vinculatividade para diversos indicadores, para além dos tradicionais indicadores de regularidade e pontualidade, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado e não apenas na produção de serviços, como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação;
- Deve existir aferição periódica e sistemática de toda as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à empresa) e encontrar com maior facilidade as causas e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências;
- Assim, não devem ser utilizadas fórmulas de cálculo anual médio de indicadores, pois podem potenciar a diluição de disrupções efetivas em serviços e que são compensadas por cumprimentos de outras;
- Deve sim ser possível apurar efetivamente os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância, e sancionar esses incumprimentos;
- Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar uma disrupção objetiva e prolongada de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber. Deve ser internalizado que, na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas não realizações de horários, frequências ou serviços

para considerar que existe incumprimento (ainda que possa não ser imputável à empresa). Comunicar altas taxas de regularidade ou pontualidade, ao mesmo tempo que existem disrupções sucessivas, não é aceitável ou compreensível na perspetiva do passageiro;

- Deve existir certeza na efetividade dos mecanismos de aplicação de sanções pecuniárias, e não resultar a dúvida sobre se efetivamente existiram incumprimentos ou se não existiu monitorização para apurar os mesmos ou se estamos perante um bom desempenho da empresa que levou à desnecessidade de aplicação de sanções;
- É recomendável o apuramento de dados de desempenho de linhas pelos diversos dias (designadamente semana e fim de semana), tendo em conta o programado e o realizado;
- Deve ser claro onexo entre todas as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas,
- Independentemente da existência de causas de força maior ou outros fatores não imputáveis ou externos às empresas, devem ser divulgados os serviços programados e os serviços realizados e as causas de não realização, imputáveis ou não à empresa. A publicitação de indicadores de pontualidade e regularidade deve ser feita por referência aos serviços realizados, sem deixar de mencionar o seu peso face ao programado, por serviços ou conjunto de serviços, perfeitamente identificáveis;
- As sanções pecuniárias por incumprimento contratual devem reportar-se a todas as obrigações, devendo ser possível graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, sem amplitudes vastas no que se refere ao valor de multas. Se por um lado um valor alto de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá significar a não aplicação de qualquer sanção;
- Deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à mensurabilidade e clareza de indicadores e parâmetros

operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico do serviço, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, devendo todos os instrumentos ser coerentes;

- Devem existir relatórios de gestão e monitorização com uma periodicidade mensal ou trimestral, relativamente aos indicadores constantes do contrato e dos outros instrumentos operacionais e estratégicos, de forma a permitir o acompanhamento do contrato por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão e para efeitos de divulgação ao público do desempenho do serviço;
- A divulgação deve ser clara, acessível e compreensível, por uma questão de transparência da atividade quanto a passageiros, potenciais passageiros, contribuintes, profissionais e entidades de fiscalização;
- A informação sobre cálculo e cumprimento de indicadores que conste de documentos da empresa (relatórios de gestão e contas) deve referenciar a avaliação do gestor do contrato;
- É recomendado que o Relatório e Contas bem como os relatórios de acompanhamento da concessão, contenham informação estruturada e específica relativa às compensações por obrigações de serviço público para garantir o cumprimento de obrigações legais de reporte e de fiscalização por parte das entidades competentes e tendo em conta uma expressa e clara enunciação das obrigações contratuais;
- Independentemente da existência de relatórios sumários de obrigações de serviço público contratadas, devem ser publicitados, salvaguardados elementos confidenciais ou de segredo de negócio, os relatórios de avaliação de desempenho operacional por parte dos gestores de contratos. Não se considera informação confidencial a divulgação de serviços programados, realizados e indicadores de cumprimento de desempenho, estando em causa um serviço público compensado por entidades públicas;
- Deve efetivar-se a verificação periódica, objetiva e transparente da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação e realização de oferta, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar,

de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos serviços ou horários;

- A implementação de contabilidade analítica é obrigatória nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, sendo necessária para efeitos financeiros e tendo em conta os indicadores que suportam a evolução da atividade;
- A definição clara, objetiva e mensurável de obrigações, indicadores e pressupostos constitui condição essencial para se considerar aceitável o pagamento de compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público;
- De acordo com o Regulamento (CE) 1370/2007, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado, e de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento;
- Deve existir relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, para assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social do contrato, operador e serviço;
- Apenas com o cumprimento destas recomendações existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do superior interesse público, também na garantia da sustentabilidade económica da empresa e sustentabilidade do serviço.

Penalidades e obrigações contratuais

89. Cumpre, também, efetuar uma breve análise relativa às penalidades e obrigações contratuais.

90. A CIM procede à fixação de sanções para os incumprimentos das obrigações definidas em Caderno de Encargos, tendo efetuado a respetiva graduação em leves, graves e muito graves, bem como a fixação de limites mínimos e máximos para as mesmas.
91. De louvar que se constata, no Anexo V ao Caderno de Encargos, a previsão de sanções cujo cálculo é efetuado com recurso a uma fórmula estabelecida para o efeito, sem prejuízo de o respetivo resultado ser balizado pelos limites mínimo e máximo previstos na Cláusula 60.^a
92. Desta forma, verifica-se que foi dado cumprimento ao disposto no artigo 45.º do RJSPPT, que estabelece no seu n.º 1 que, *“O contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas”* e no seu n.º 2 que, *“Os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes que é parte no contrato, atender à gravidade da infração.”*
93. Contudo, e voltando ao Anexo V ao Caderno de Encargos, verifica-se a previsão de duas sanções de carácter fixo, em clara violação do preceito legal referido no ponto precedente.²⁸
94. Assim, deverá o Anexo V ser retificado no que a este aspeto respeita, com a eliminação da previsão destas sanções.
95. Já 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 uma percentagem definida, ou 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.
96. Ainda sobre a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, tendo por base o artigo 339.º, n.º 1 do CCP, a jurisprudência entende que *“as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos*

²⁸ Uma vez que as referidas sanções não estão definidas em forma de moldura não estando, ainda, definidos os seus limites mínimo e máximo.

proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”

97. Nesse sentido, e em linha com o antedito, 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.
98. 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.
99. 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.

Direitos dos Passageiros

100. No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável relativamente à disponibilização do livro de reclamações físico e eletrónico, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.²⁹
101. É também 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.
102. 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

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

acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.³⁰

103. Sublinha-se ainda a necessidade de o operador publicitar os preços e horários, bem como de informar, com a antecedência adequada, a supressão de serviços e apresentação de eventuais alternativas, sempre que as mesmas sejam disponibilizadas.
104. Constata-se a preocupação existente por parte da CIM no que concerne à disponibilização de informação aos passageiros, estando previstos em Caderno de Encargos meios de prestação da referida informação por parte do operador, como sejam a sua disponibilização no interior dos veículos, ou nos pontos de venda e informação a passageiros. Por sua vez, a CIM ficará responsável pela disponibilização de informação nos locais de paragem obrigatória e no website do sistema de transporte público da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes
105. Chama-se, contudo, a atenção para a necessidade de monitorização do cumprimento do dever de informação aos passageiros, necessidade essa maximizada pela utilização de expressões e conceitos vagos e indeterminados no Caderno de Encargos tais como, a título meramente exemplificativo, *“Pautar-se por critérios e regras de rigor, diligência, eficiência, urbanidade e responsividade, que permitam manter e zelar pelo bom-nome e reputação da Prestação de Serviços.”*³¹

Descarbonização

106. 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”).
107. 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

³⁰ 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.

³¹ Cfr. Alínea c), do n.º 1, da Cláusula 41.º do Caderno de Encargos

veículos; e determina (b) o âmbito dos contratos abrangidos que são celebrados por entidades adjudicantes à luz do CCP.

108. De referir que quanto ao âmbito objetivo deste diploma, 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;³²
109. 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.
110. 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.
111. Assim, e ainda no que respeita ao âmbito de aplicação temporal, é necessário ter em conta que, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do CCP o início do procedimento de formação do contrato se consubstancia na decisão de contratar. Assim, em tese, poder-se-á dizer-se que os procedimentos pré-contratuais [com vista à celebração dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros] cuja decisão de contratar seja tomada após 2 de novembro de 2021, se encontram abrangidos pelo âmbito de aplicação deste novo diploma.
112. 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 afetos 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

³² Não sendo claro o que o significado desta expressão.
Avenida António Augusto de Aguiar, n.º 128 - 1050-020 Lisboa, Portugal
T: 211 025 800 | E: geral@amt-autoridade.pt | www.amt-autoridade.pt
Contribuinte n.º 513 637 257

Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, bem como na legislação europeia.

113. No caso em apreço, a CIM esclarece no documento de fundamentação do procedimento que

[confidencial]

A CIM das Terras de Trás-os-Montes abrange um território de baixa densidade populacional que tem sofrido um acentuado declínio de população (-9% na última década), a que se traduz num decréscimo continuado da procura dos transportes públicos nos últimos anos. Nesse contexto, verifica-se que o investimento necessário ao cumprimento do disposto DL 86/2021 não é sustentável do ponto de vista económico, e colocaria em causa a capacidade dos municípios em financiar a operação de transportes públicos na região.

Mais ainda, sendo as Terras de Trás-os-Montes um território bastante extenso, o qual obriga à realização de circuitos de transporte longos e com os horários concentrados nos períodos de entrada e saída das escolas, uma operação com uma frota elétrica desta dimensão introduz desafios ao nível da autonomia dos veículos e da capacidade da rede para o seu abastecimento.

De resto, como tem sido referido, o legislador nacional procedeu a uma transposição “cega” da mencionada diretiva, não adaptando a suas exigências em função da diversidade do território nacional, tal como a própria diretiva europeia permite.

Assim, foi analisado um cenário alternativo no qual se preconiza uma melhoria bastante significativa do material circulante a diesel, com a imposição de veículos pelos menos com a classe de emissão Euro V (já muito menos poluentes) e a atribuição de veículos elétricos aos circuitos urbanos em Alfândega da Fé, Miranda do Douro, Mirandela e Mogadouro. [confidencial]

Foi por isso considerado que este último cenário assegura uma maior sustentabilidade económica à operação de transportes públicos na região, assegurando ainda assim grandes benefícios ambientais por promover uso de uma frota mais recente e, como tal, ambientalmente mais sustentável.

Por outro lado, e de modo a procurar promover uma maior adesão à utilização de veículos elétricos por parte dos concorrentes a este concurso, a avaliação das propostas

que venham a ser apresentadas pelos concorrentes valoriza o aumento do total de veículos com padrões energéticos mais eficientes ou sistemas de propulsão mais sustentáveis na frota (vide ponto 7.3. relativo ao Modelo de Avaliação).”

114. Contudo, tendo em consideração o disposto no Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes a favor da mobilidade com nível baixo de emissões – aplicável desde 2 de novembro de 2021 – deverão ser adequadamente ponderados os objetivos mínimos previstos naquele diploma, bem como a forma como serão assegurados, considerando a idade máxima dos veículos e a idade média da frota previstas na operação;
115. Independentemente de a questão ser central para o cumprimento de metas e objetivos estratégicos no que respeita à neutralidade carbónica e considerando que o critério de adjudicação já contempla o fator “Qualidade”, relativo à composição da Frota em termos de classe de emissões (que releva, também, enquanto critério de desempate), aquando da adjudicação, a CIM deverá transmitir à AMT informação detalhada sobre os veículos limpos obtidos com a submissão à concorrência.

Divulgação de informação a concorrentes

116. A Comissão Europeia, nas orientações de 2014 para aplicação do Regulamento (CE) 1370/2007³³, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.
117. Mais refere nas Orientações de 2023 que *“as autoridades competentes devem pôr à disposição de todas as partes interessadas as informações necessárias para a elaboração de propostas no âmbito de procedimentos de concurso. Para o efeito, os contratos de serviço público devem incluir a obrigação de o operador fornecer à autoridade competente todas as informações necessárias para a adjudicação do próximo contrato eventual. Sempre que os contratos existentes não contenham tal disposição, devem ser alterados em conformidade. A autoridade competente deve*

³³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN)

assegurar a proteção legítima das informações comerciais confidenciais. O artigo 4.º, n.º 8, apresenta uma lista de informações que são normalmente disponibilizadas pelas autoridades competentes. Esta lista não é exaustiva. Cabe à autoridade competente avaliar, caso a caso, quais as informações necessárias, tendo em conta elementos pertinentes como, por exemplo, as características do contrato a adjudicar (designadamente, contratos baseados nos custos líquidos ou nos custos brutos) e a proteção legítima de informações comerciais confidenciais. Os elementos de informação não enumerados nesta disposição, mas que podem ser considerados essenciais para os proponentes, incluem, por exemplo, os registos de manutenção do material circulante que podem ser transferidos para o novo operador de serviço público.”

118. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.
119. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia³⁴ que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
120. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transporte criar e implementar as condições legais e contratuais de base³⁵ que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em

³⁴ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

³⁵ Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

termos concorrencialmente equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas também dos parceiros públicos.

121. Sublinha-se, por isso, que se deve proceder à disponibilização de informação sobre a procura (e receitas, se aplicável) associadas ao sistema, bem como de estudos de fundamentação técnica, jurídica e económica que ateste a sustentabilidade do futuro contrato – salvaguardados os elementos considerados confidenciais - é da responsabilidade do operador mas prevendo que a autoridade de transportes tem conhecimento do andamento do processo.

Obrigações de Serviço Público Verdes

122. A AMT realizou um estudo sobre *“Obrigações de Serviço Público Verdes - Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável”*³⁶, ou seja, todas as medidas que contribuam para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como as que contribuam para melhorar a oferta, na medida em que incentivam à transferência da utilização da viatura privada para a utilização do transporte público; os serviços mínimos, a melhoria da cobertura territorial e o transporte flexível são formas de o atingir.

123. 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”³⁷;
- Ponderação da Inserção de indicadores de avaliação dos serviços e infraestruturas de transportes para as dimensões desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições ambiental, digital e energética;
- Ponderação de mecanismos contratuais de flexibilidade e sustentabilidade de gestão do contrato que garantam a sua estabilidade e durabilidade, pela adaptação à realidade da exploração;

³⁶ Ver estudo: <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>

³⁷ 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

- 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;
- Promoção de informação digital e fixa sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e paragens a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- Implementação de sistemas de transportes inteligentes que sejam recetores da informação operacional do sistema de transportes públicos curta e longa distância, no sentido de tornar mais eficaz a gestão de fluxos de tráfego, sobretudo em meio urbano;
- Introdução de conteúdos de mobilidade sustentável na formação de cargos superiores e técnicos.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

124. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a contratualização de 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.
125. 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 pela CIM, 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.
126. 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.
 127. 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.
 128. 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, conseqüentemente, 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 conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
 129. 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.
 130. 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.

131. 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.
132. 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.
133. 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.
134. 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.
135. 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.
136. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre, invariavelmente, assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania.

V – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

137. 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.
138. 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.
139. 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 públicos³⁸ ³⁹ (por via de uma não sobrecompensação do operador).
140. 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:
- A eliminação das sanções de carácter fixo do Anexo V ao Caderno de Encargos, nos termos expostos na presente análise;
 - Considerando a relevância dos indicadores de desempenho na avaliação do cumprimento da boa execução contratual, bem como a estreita relação com a aplicação de eventuais penalidades, deverão ser incluídos na minuta contratual outros indicadores de desempenho, designadamente quanto a qualidade ou acessibilidade, sem prejuízo de outros, com carácter vinculativo e indutores efetivos de melhor desempenho, nos termos expostos no presente parecer;

³⁸ 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."

³⁹ 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.

- Caso o operador venha a proceder à subcontratação no que respeita ao transporte flexível, deverá proceder à apresentação de uma conta de exploração que demonstre, detalhadamente, os gastos e rendimentos associados ao cálculo da compensação por obrigações de serviço público procedendo a CIM, por sua vez, ao respetivo envio a esta Autoridade;
- Deve a CIM proceder à disponibilização aos concorrentes de informação sobre a procura associada ao sistema, bem como de estudos de fundamentação técnica, jurídica e económica que ateste a sustentabilidade do futuro contrato – salvaguardados os elementos considerados confidenciais;
- 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 pelo aumento de gastos que tornem incomportável 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;
- Que seja garantido, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, que as peças do procedimento identificam, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar a sua execução;
- Que seja assegurado o envio a esta Autoridade das peças de procedimento devidamente alteradas, em momento prévio ao do lançamento do procedimento;
- Que seja assegurado o envio à AMT da versão definitiva do contrato, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.

141. 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.

VI - CONCLUSÕES

142. Em suma, está em causa:

- Um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros em regime de prestação de serviços;
- O procedimento adotado é o 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 5 anos;
- O valor médio da compensação por quilómetro é de [confidencial]EUR no âmbito do transporte regular e de [confidencial]EUR no âmbito do transporte flexível;
- O valor total de compensações a atribuir ao operador é de [confidencial]EUR;
- As receitas provenientes da exploração são da titularidade da Autoridade de Transportes;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;

- Está prevista a existência de bilhética e de sistema de apoio à exploração;
 - Estão previstas obrigações de reporte.
143. No caso concreto, foi aduzida informação que permite considerar fundamentadas, de forma satisfatória, as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
144. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, em 19 de dezembro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino