

PARECER N.º 07/AMT/2026

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

A 13 de novembro de 2025, veio a Comunidade Intermunicipal da Região das Beiras e Serra da Estrela (CIM) remeter à análise e parecer as Peças Procedimentais (Cadernos de Encargos, Convites e Informações) relativas a “Ajustes Diretos para a aquisição de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM no período de março de 2026 a fevereiro de 2027”.

2. A CIM remeteu para fundamento do pedido de parecer os seguintes elementos:

[confidencial]

3. Para a elaboração do presente parecer foram mantidas diversas interações:

[confidencial]

4. A CIM fundamenta o pedido nos seguintes pressupostos:

- *“Dado que os contratos em vigor terminarão no final de fevereiro de 2026, e encontrando-se paralelamente em tramitação processual a implementação do CP 56/2024 (Concurso Público para a Contratação de Serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela – “Concurso Público Internacional”), urge a necessidade de encontrar solução legal para assegurar a continuidade do serviço público de transporte de passageiros.”*
- *A abertura dos presentes procedimentos destina-se a evitar a potencial rutura na prestação dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros na CIM, o que traria graves prejuízos ao interesse público, designadamente no que se refere à necessidade de assegurar as deslocações de uma parte muito significativa da população que recorre a transporte público para assegurar a sua mobilidade, assim como todos os consequentes prejuízos sociais, ambientais e económicos que uma suspensão alargada no tempo da prestação do serviço de transporte público sempre acarreta.*
- *De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a exploração do serviço público pode ser adjudicada por ajuste direto pela*

autoridade de transportes (AT) competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços ou em situações de emergência.

- *Importa ainda referir que no seguimento das eleições autárquicas recentemente decorridas, prevê-se que estejam constituídos brevemente os Órgãos do Conselho Intermunicipal desta CIM, pelo que se considera que a presente situação impõe o recurso excecional ao procedimento de ajuste direto de modo a assegurar, e de forma mais expedita, a continuidade da prestação do serviço de transporte público rodoviário de passageiros no território da CIM a partir de 01 de março de 2026.*
- *Estes procedimentos (...) cessarão efeitos logo que se dê início à operação prevista no CP 56/2024 anteriormente referido.”*

5. Há a salientar que a AMT emitiu o Parecer Prévio Vinculativo (PPV) relativamente “às peças do procedimento do concurso público internacional para a contratação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no território da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela” - Parecer n.º 19/AMT/2023) - em sentido favorável, tendo emitido diversas determinações e recomendações, designadamente a apresentação de relatórios¹ previstos no Regulamento AMT n.º 430/2019, de 16 de maio, e os relatórios de execução contratual previstos no Código dos Contratos públicos, o que foi confirmado por ofício do Município, de 21/11/2025.
6. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT 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.
7. 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

¹ <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/#announcements-collapse-197>

transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.^{2 3 4 5}

II – ANÁLISE

8. A AMT transmitiu às AT e aos Operadores de Serviços de Transporte Público de Passageiros um referencial de atuação⁶, tendo em conta a interpretação sistemática dos regimes jurídicos aplicáveis e a respetiva *compliance* com o regime europeu e nacional, a propósito da aplicação do regime estabelecido pelo Regulamento e também sobre as diligências a promover com vista a assegurar a continuidade dos serviços de transporte até à submissão dos mesmos à concorrência, regra geral prevista no Regulamento⁷.
9. A referida submissão dos serviços de transporte à concorrência está a ser levada a cabo pela CIM, através de um concurso público, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, tendo em vista a aquisição de serviços de transporte rodoviário de passageiros no seu território, importando assegurar a ininterruptibilidade de um serviço público essencial.
10. A AMT emitiu o PPV quanto às peças do procedimento adoptado pela CIM quanto aos Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros – Parecer 40/AMT/2024 – em sentido favorável, para a manutenção dos serviços essenciais de transportes de passageiros.
11. Foi lançado o “Concurso Público para a Contratação do Serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra

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

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

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

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

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

⁷ Em suma, “Até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, será aconselhável que cada AT, examinando/analizando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, i.e. início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial. Tendo em conta as atribuições e competências da AMT, como regulador setorial da área da Mobilidade e dos Transportes, todas as AT locais deverão – para além do envio das peças do procedimento para efeitos de emissão de PPV, conforme referido, comunicar à AMT as suas avaliações e pontos de situação, em cada caso concreto, sempre antes de 3.12.2021. De acordo com a análise efetuada pela AMT, esta será a linha de atuação que, de forma sistemática e estruturada, concretiza a abertura concorrencial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros e o processo de descentralização de competências levado a cabo pelo Regulamento e pelo RJSPTP, assegurando a continuidade da provisão, sem disrupções, desses serviços essenciais.”

da Estrela”, tendo a respetiva adjudicação sido efetuada em 13/05/2025 a favor do concorrente [confidencial]

12. Porém, antes da assinatura do contrato, foi proposta ação de contencioso pré-contratual (Proc. 157/25.8BECTB), que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco. O procedimento ficou paralisado, atendendo à referência aos efeitos decorrentes do artigo 103.º-A, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.
13. Em 02/09/2025 foi solicitado o levantamento do efeito suspensivo, porém, ainda não foi proferida qualquer decisão judicial no referido processo.
14. De acordo com a CIM , *“importa assegurar, através do presente ajuste direto, a continuidade dos serviços de transporte, até à entrada em vigor do contrato que será celebrado na sequência do referido concurso público com publicidade no JOUE.”*
15. Quanto ao procedimento agora presente a parecer, importa referir que:
 - A escolha do procedimento fundamenta-se no n.º 2 do artigo 19.º do RJSPTP ;
 - A CIM apresenta a indicação específica das diferenças entre os contratos que submete agora a parecer e os que se encontram em vigor:
 - Quanto à competência para autorizar a despesa é conferidas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. A CIM anexa os comprovativos da cabimentação orçamental da despesa a efetuar durante o corrente ano de 2026 e 2027;
 - O prazo de execução do contrato é de doze meses, com início a 01/03/2026;
 - O critério de adjudicação é monofator, de acordo com a qual o critério de adjudicação é densificado unicamente pelo fator preço.
16. Quanto aos procedimentos, apresenta-se o seguinte mapa resumo:
[confidencial]
17. Em 13/11/2025 a AMT solicitou os seguintes elementos:
 - Indicação específica das diferenças entre estes contratos e os que se encontram em vigor;
 - Envio dos cálculos e pressupostos subjacentes à compensação financeira prevista, em formato Excel editável;

- No sentido de assegurar a coerência das estimativas com dados reais reportados por operadores e pelas AT, o envio da seguinte documentação sobre a correspondência/coerência entre fontes:
 - Relatórios OSP elaborados nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
 - Dados reportados pelos operadores ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020 e notificados aos Municípios;
 - Dados de acompanhamento e fiscalização dos contratos em causa até à data e do cumprimento de OSP respetivas, de acordo com gestores de contratos;
 - Informação sobre o cumprimento de anteriores determinações e recomendações efetuadas pela AMT.

18. Em 21/11/2025 a CIM reportou os seguintes dados e esclarecimentos:

- Relativamente ao cumprimento das determinações e recomendações, a CIM tem dado cumprimento ao solicitado tanto no lançamento do Concurso Público Internacional (CPI), quer aos contratos que vigoram para assegurar a ininterruptibilidade da operação até à entrada desse procedimento CPI.
- Peças de 13/11/2025 para parecer prévio – “pasta 251113”;
- Folha de cálculo com informação complementar à questão 2;
- Pasta com informação complementar à questão 3.

19. Quanto às diferenças entre os contratos em vigor e os presentes a parecer, constam da tabela seguinte:

[confidencial]

20. A AMT em 02/12/2025, para efeitos de demonstração da conformidade económico-financeira do procedimento, e em cumprimento das exigências legais e regulatórias aplicáveis (incluindo o dever de prevenção de sobrecompensações previsto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no RJSPT e nas orientações da AMT), solicitou a apresentação da fundamentação da previsão contratual com base, designadamente, nos seguintes pressupostos:

- Estrutura de gastos, discriminando custos operacionais, custos de pessoal, combustíveis/energia, manutenção e outros custos imputáveis;
- Procura estimada, bem como impactos expectáveis de eventuais alterações tarifárias ou de oferta;
- Margem de lucro considerada, devidamente justificada e em linha com práticas de mercado e orientação regulatória.

21. A CIM, em resposta datada de 15/12/2025, apresentou os seguintes esclarecimentos:

- *“A extensão da rede a contratualizar é superior em 1,9% à extensão da rede contratualizado no procedimento anterior, essencialmente porque incorpora carreiras que até final de 2024 foram exploradas sob a responsabilidade do Município de Trancoso e, por via da delegação de competências do Município na CIM foram integradas na rede a contratualizar por esta CIM. Neste contexto, verificou-se um aumento de cerca de 1,9% dos veículo.kilómetro a contratualizar no novo procedimento.”*
- *Quanto ao aumento dos custos, ele é explicado por diferentes fatores:*
 - *Aumento dos veículo.kilómetro a contratualizar;*
 - *Atualização dos custos de operação, considerando a inflação e os aumentos verificados na rubrica custo dos motoristas onde o aumento é superior alinhado com o aumento do salário mínimo (5,7 no salário base).*

[confidencial]

- **Aumento de [confidencial] = 1,9% É essencialmente resultado da operação de [confidencial] ⁸ que não estava incluído nos Ajustes Diretos anteriores;*
- *** Aumento de [confidencial] € = 6,3%, dos quais:*

[confidencial]

22. A CIM informa que *“tal como o que consta dos contratos anteriores e em vigor, o novo procedimento contratual estabelece que a CIM compensa o Operador pelo défice tarifário e estabelece de forma clara a fórmula de cálculo daquele valor, referindo que*

⁸ Este procedimento foi objeto de parecer desfavorável pela AMT, tendo a operação cessado e sido transmitida, nova operação e contrato, para a CIM - Parecer n.º 29/AMT/2024 - [parecer-29_dr_10jul_cm-trancoso.pdf](#)

ele é determinado pela diferença entre os custos totais da operação (definidos no contrato) e a receita de bilhética tarifária (esta receita incluiu os pagamentos diretos realizados pelos passageiros e o pagamento devidos pelas reduções tarifárias prevista na Lei, nomeadamente o pagamento das compensações do passe jovens.)”

23. A CIM apresentou um quadro resumo por operador:

[confidencial]

24. A CIM fundamenta o preço, quanto às questões colocadas pela AMT:

- *“A CIM não se resumiu a consultar os operadores que operam atualmente os serviços de transporte de passageiros na região, até há pouco tempo ao abrigo das Autorizações Provisórias, tendo conferido e validados os preços com bases na inflação e na evolução dos principais fatores de produção com é o caso do aumento dos custos com pessoal.*
- *Face às limitações atuais da forma como o serviço público de passageiros é assegurado na região, através de serviços essenciais, a CIM não tem possibilidade de devolver atempadamente um estudo económico-financeiro para determinação do preço, pelo que a metodologia adotada se baseou na atualização dos valores em vigor, os quais foram a seu tempo validados pela CIM e pela AMT que emitiu PPV às peças do procedimento anterior.”*

25. No que se refere à coerência das estimativas com dados reais reportados por operadores e pela AT, foram remetidos:

- Relatórios OSP elaborados nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Dados reportados pelos operadores ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020 e notificados aos Municípios;
- Dados de acompanhamento e fiscalização dos contratos em causa até à data e do cumprimento de OSP respetivas, de acordo com gestores de contratos;
- Informação sobre o cumprimento de anteriores determinações e recomendações efetuadas pela AMT.

26. Mais foi referido que relativamente ao cumprimento das determinações e recomendações, *“a CIM tem dado cumprimento ao solicitado tanto no lançamento do*

Concurso Público Internacional (CPI), quer aos contratos que vigoram para assegurar a ininterruptibilidade da operação até à entrada desse procedimento CPI.”

27. A CIM apresentou os Relatórios anuais de atividades de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024. Deste último, destacam-se os seguintes dados:

[confidencial]

28. Transversalmente a todos os CE, consta da cláusula 1.2.2. que:

- *“O Contrato cessa os seus efeitos decorridos que sejam 12 meses sobre a Data de Início Efetivo, ou, antes dessa data, aquando do início do Contrato de Concurso Público, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 20º do Código dos Contratos Públicos (CCP), designado por “Aquisição de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros na Comunidade Intermunicipal da Região das Beiras e Serra da Estrela” com periodicidade de 12 meses, não tendo o adjudicatário direito a qualquer indemnização decorrente da cessação da vigência prevista neste ponto.”*

29. Transversalmente a todos os CE, consta da cláusula 10.:

- *10.1. Pela prestação dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente Caderno de Encargos, a Entidade Adjudicante deve pagar ao Adjudicatário o preço constante da proposta adjudicada, de acordo com os termos previsto no presente Caderno de Encargos e respetivos anexos, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido.*
- *10.2. Ao valor indicado no ponto anterior serão descontadas as receitas recebidas pelo Operador;*
- *10.3. O preço referido no número anterior inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à Entidade Adjudicante.*

30. O cálculo de compensações a pagar é dado pela seguinte fórmula:

$$\text{Compensações OSP} = CM(CV_{ei.km} * Veic.Km) - RT - OC$$

31. Em que:

- “Compensações OSP” corresponde ao valor mensal de compensações por obrigações de serviço público a receber pelo Operador;
- “CM” corresponde ao custo unitário por veic.Km X veic.Km efetuados no mês em cada linha, estimados com base na estrutura de custos do operador apresentada pelo operador e constantes do Anexo I.
- “RT” corresponde às receitas tarifárias relativas a títulos comercializados durante o mês em causa. No caso de passes mensais, considera-se a receita tarifária respeitante aos passes mensais / assinaturas de linha cujo direito de utilização seja o mês em causa, independentemente de terem sido emitidos ou comercializados no mês anterior.
- “OC” corresponde a outras compensações tarifárias decorrentes dos títulos previstos em “RT”, designadamente, as compensações respeitantes a transportes escolares (Portaria n.º 7-A/2024, de 5 de janeiro), iniciativa +TP, entre outras, dentro deste âmbito, recebidas pelo Operador.

32. A CIM fundamenta o procedimento nos seguintes termos:

- “Socorreu-se dos preços unitários por veículo.quilómetro constantes no atual contrato de serviços essenciais em vigor no território da CIM os quais se mostram adequados, não só face ao histórico, mas também pelo facto de serem fiscalizados e verificados pelas Autoridades competentes como o IMT e a AMT.
- Com base no pressuposto anterior, o preço base foi fixado considerando o valor apresentado pelo operador do veículo.quilómetro, atualizado com base nos valores dos custos com o pessoal, da inflação e nos veículos quilómetro contratados que integram o presente procedimento.
- Mantém-se assim o modelo de prestação de serviços que tem vigorado nos serviços essenciais em vigor nesta CIM, por se entender que é o mais adequado como forma de não provocar sobressaltos numa operação que tem uma natureza transitória e de curta duração. Este modelo tem permitido assegurar a continuidade do serviço público de transporte de passageiros com relativa estabilidade (...).

- *A adjudicação é feita de acordo com o seguinte critério de adjudicação: monofator, de acordo com a qual o critério de adjudicação é densificado unicamente pelo fator preço.”*
33. Considerando a existência de contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados entre os Municípios e a CIM⁹ verifica-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à possibilidade de a CIM, enquanto AT, poder implementar a operação em apreço.
34. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT¹⁰ 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”*.¹¹

⁹ <https://www.imt-ip.pt/rodoviario/infraestruturas-rodoviaras/rjsptp/>

¹⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

¹¹ 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. Acresce que¹², nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas¹³ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{14 15}), 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. Acerca da opção por um contrato de prestação de serviços, a CIM esclareceu que *“Mantém-se assim o modelo de prestação de serviços que tem vigorado nos serviços essenciais em vigor nesta CIM, por se entender que é o mais adequado como forma de não provocar sobressaltos numa operação que tem uma natureza transitória e de curta duração. Este modelo tem permitido assegurar a continuidade do serviço público de transporte de passageiros com relativa estabilidade num contexto ainda marcado pela*

¹² No caso concreto, esta contratação de carácter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

¹³ <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”.

¹⁴ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁵ 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

diminuição dos passageiros e das receitas de bilhética em consequência da Pandemia da Covid-19, permitindo cobrir o défice de exploração do Operador.”

37. Procedeu-se a uma análise de Compliance entre os elementos apresentados, com os dados reportados pela CIM à AMT, quer por via do PI_Observatório_CIMBSE_2024, quer através do Relatório Anual de Serviço Público de Transporte de Passageiros de 2024, previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 e no artigo n.º 18.º-A do Regulamento 430/2019, os quais se afiguram conformes, podendo ser tidos como base de partida, com as devidas atualizações.

38. A figura infra permite demonstrar a situação de referência – dados de 2024

[confidencial]

39. Foram avaliados os pressupostos da atividade, tais como as receitas associadas ao serviço, os veículos.km, bem como os pressupostos financeiros, como a taxa de inflação e outros gastos e rendimentos.

40. Deste modo, o cenário para a operação será o constante do quadro seguinte:

[confidencial]

41. Face ao exposto, da análise económica efetuada conclui-se que o valor dos contratos considerado nos termos do artigo 17.º do CCP, ou seja, o “valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto”:

[confidencial]

42. Os dados da execução de 2024 apresentam um total de custos de [confidencial] €, uma receita bilhética de [confidencial] €.

43. O preço base do procedimento, considerado no seu valor máximo global, é de [confidencial] (S/lva), sendo este o preço máximo que a CIM se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto conforme disposto na alínea b) do artigo 47.º do CCP.

44. No anterior parecer AMT/40/2024, o valor da remuneração por quilómetro a atribuir aos operadores situava-se em média nos [confidencial] €/km. Dos valores agora reportados verifica-se uma média de [confidencial] €/km

45. Por um lado, a produção quilométrica global aumenta de [confidencial] km, no período de outubro de 2024 a setembro de 2025, para [confidencial] [confidencial] km, no período de março de 2026 a fevereiro de 2027, correspondendo a um acréscimo [confidencial] km, associado à integração da operação do Município de Trancoso, com um impacto económico estimado de [confidencial] €, calculado com base no custo médio ponderado por veículo/quilómetro ([confidencial] €/km).
46. Por outro lado, a atualização dos custos unitários de exploração, decorrente da inflação verificada no período¹⁶ e do aumento dos custos com pessoal, designadamente associados à atualização do salário mínimo nacional.
47. Da conjugação destes fatores resulta um aumento global do custo estimado de [confidencial] €, o qual explica a diferença entre o custo total do período anterior ([confidencial] €) e o custo total estimado para o período dos ajustes diretos ([confidencial] €).
48. Contudo, importa referir que, no que se refere à avaliação realizada no âmbito do DL 14-C/2020, foram constadas situações de sobrecompensação:
- [confidencial]
49. Tal situação é uma matéria aferível não quanto à estimativa de gastos futuros, mas quanto à execução dos contratos. Tal como referido em anteriores pareceres, os montantes previstos em contratos configuram a despesa prevista e não uma garantia de recebimento.
50. Por outro lado, nos reportes efetuados e em relatórios de execução, não existem referência a diligências tomadas pela CIM no sentido de efetiva a devolução dos montantes identificados pela AMT, o que deverá ser sanado.
51. O mesmo se dirá quanto aos dados transmitidos ao Observatório da AMT, em 2023 e 2024, onde se constata algumas divergências, devendo ser retificadas por forma uniformizar todos os reportes. Importa referir que os dados infra se referem a todas as operações na região, além daquelas abrangidas pelos contratos ora em apreciação.

¹⁶https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=746347447&DESTAQUESmodo=2

[confidencial]

52. De qualquer forma, não obstante algumas divergências, considera-se que, na globalidade, existe coerência na transmissão de dados, tendo em conta que os reportes anuais (ano civil) nem sempre coincidem com prazo de vigência dos contratos em causa.
53. Seja como for, deverá a CIM rever todos os reportes efetuados à AMT e efetuar as retificações e melhorias necessárias, identificando-as e remetendo as mesmas a esta Autoridade, tendo em conta as avaliações efetuadas no âmbito do DL 14-C/2020.
54. Acresce que a AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações.
55. Além da transmissão anual, ou sempre que necessário, de relatórios de execução contratual, elaborados pelo Gestor do Contrato, nos termos do CCP e dos relatórios anuais sumários previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua redação atual, existe a necessidade de fazer avaliações regulares do serviço público de transportes e tornar tais dados públicos.
56. Recorde-se que, foi efetuada em 2023 uma ação de supervisão aos Sistemas de Apoio à Exploração e Indicadores de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros¹⁷, de vários operadores de Transporte Público de Passageiros, com o objetivo verificar, in situ, se o desempenho operacional do serviço prestado pelos operadores está a ser monitorizado e fiscalizado, em conformidade com os indicadores constantes do respetivo CSP, assim como 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 do referido CSP.
57. No caso concreto, o apuramento do cumprimento de indicadores de sanções contratuais é efetuado com uma base periódica, pois evita diluir, num período alargado, quebras

¹⁷ amt-autoridade.pt/media/4552/ação-de-supervisão-aos-sistemas-tecnológicos-de-recolha-e-tratamento-de-informação-e-indicadores-de-desempenho-de-empresas-de-serviço-público-de-transporte-de-passageiros-e-infraestruturas.pdf

relevantes da prestação do serviço público. Considera-se que este aspeto é crítico uma vez que o relacionamento com os passageiros deve estar sujeito a um superior nível de exigência, de forma mais objetiva e exigente do que o cumprimento de outras obrigações de âmbito meramente administrativo.

58. O caderno de encargos também prevê uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, como tem, aliás, sido recomendado pela AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do superior interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à análise casuística ao exercício de proporcionalidade e adequação deste com o eventual benefício económico resultante da conduta infratora.
59. Por outro lado, esta apresentação de indicadores dá cumprimento ao Regulamento 430/2019, de 16 de maio, e às orientações da AMT quanto ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público .

Indicadores presente no CE
Número de circulações efetuadas;
Número de títulos de transporte vendidos por tipo;
Número de títulos validados por tipo e por linha;
Receita tarifária total, por título e por linha;
Número de títulos validados por tipo;
Número de passageiros transportados por linha e por título de transporte utilizado;
Número de passageiros embarcados por paragens;
Número de veículos utilizados na realização dos serviços de transporte objeto do Contrato
Número de veículos/km comerciais produzidos por linha;
Número de lugares/km comerciais produzidos por linha;
Número de passageiros/km transportados por título de transporte;
Número de passageiros/km transportados por linha;
Taxa média de ocupação por linha e por veículo;
Velocidade comercial média, por linha;
Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora e duração);
Número de ocorrências com passageiros por linha, por tipo;
Número de acidentes com veículos, por tipologia e por linha;
Número de casos de incumprimento de horários, com indicação das linhas e horários afetados;
Número de circulações suprimidas, com indicação das linhas e horários afetados;
Índice de cumprimento dos níveis de serviço por linha;
Taxas de imobilização dos veículos, segundo o motivo;

Índice de Pontualidade por linha;
Resumo de receitas de outras atividades, desagregadas por atividades;
Número de fiscalizações comerciais realizadas por linha;
Taxa de fraudes detetadas;
Taxa de fraude por linha.
Número de reclamações (total, em aberto, fechadas);
Identificação dos canais para apresentação de reclamações;
Resultados de eventuais Inquéritos realizados aos passageiros.

60. Tal é relevante para a transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que permite não só efetuar uma monitorização¹⁸ eficaz da execução contratual como também obter informação adicional para a gestão do contrato de serviço público¹⁹ e acorrer à dinâmica da gestão contratual (alterações ao nível de serviço em função das circunstâncias).

61. A AMT tem considerado relevante incluir metas de cumprimento para, por exemplo: efetiva disponibilidade da informação ou de postos de venda; realização, pelo operador, de inquéritos aos passageiros; n.º de reclamações fechadas/concluídas ou em aberto ou Taxa de fraude detetada. Tal como referido nas páginas 183 a 195 do relatório de 2024²⁰, é recomendável de indicadores correspondentes como índice de reclamações

¹⁸ Tal como referido nas Orientações da Comissão (Orientações CE 2023), “As autoridades competentes são obrigadas a efetuar controlos regulares durante o período de vigência do contrato de serviço público (...) não só para verificar o cumprimento dos seus termos, mas também para detetar (e recuperar), numa fase precoce, qualquer excesso de compensação. Trata-se de um aspeto importante, em especial, no caso dos contratos de longa duração. (...) O subfinanciamento resultaria numa degradação da qualidade do serviço. Além disso, no caso dos contratos adjudicados por concurso, uma compensação excessivamente baixa desencorajaria os potenciais proponentes de participarem em procedimentos de concurso. (...) O contrato deve incluir requisitos de desempenho específicos que abranjam aspetos da qualidade do serviço e da relação custo-eficiência. Os requisitos de desempenho devem ser mensuráveis, transparentes e verificáveis. Devem basear-se expressamente em indicadores que permitam à autoridade competente conduzir avaliações periódicas conclusivas. Estes indicadores devem refletir sem ambiguidades a melhoria da qualidade do serviço e/ou da relação custo-eficiência do contrato adjudicado por ajuste direto em comparação com o anterior. Caso contrário, o requisito segundo o qual o contrato deve introduzir melhorias em comparação com o anterior não pode ser efetivamente cumprido e monitorizado. (...) o que significa que os requisitos de qualidade enumerados devem, no mínimo, ser incluídos no contrato de serviço público; as autoridades competentes podem utilizar requisitos adicionais. (...) Para assegurar um controlo constante e significativo do cumprimento e poder detetar o incumprimento numa fase inicial e, se for caso disso, tomar medidas para repor o cumprimento, podem justificar-se avaliações mais frequentes. A autoridade competente deve assegurar que será capaz de acompanhar o desempenho de forma eficaz. Por conseguinte, deve certificar-se — por exemplo, através de requisitos contratuais — de que obtém efetivamente os dados junto dos intervenientes relevantes que lhe permitem avaliar a conformidade. A autoridade competente tem de tornar públicos os resultados das suas avaliações periódicas.

¹⁹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.

²⁰ Relatório de Supervisão aos Sistemas Tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho de Empresas de Serviço Público de Transporte de Passageiros e Infraestruturas (AMT 2024).

dos Passageiros e Índice de satisfação dos Passageiros, tendo o Município acolhido, devendo a aplicação de sanção corresponder a cada obrigação contratual.

62. Em suma:

- A AMT já emitiu os seguintes pareceres: AMT/19/2024, AMT/40/2024, (manutenção de serviços) e AMT/41/2022 (concurso público internacional);
- A AMT, sobre a contratualização de serviços de transporte rodoviário de passageiros na região da CIM, já se pronunciou anteriormente, nomeadamente com a emissão do Parecer 19/AMT/2024.²¹
- Haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial²² não devendo, na medida do possível, ser interrompido (nomeadamente por questões formais).
- Tendo em conta que a AMT validou anteriormente os modelos contratuais, afigura-se razoável e sustentado o modelo de estimativas efetuado para apurar o novo preço contratual (ainda sujeito à concorrência e à verificação da efetiva prestação do serviço contratado).
- Efetivamente os pressupostos utilizados afiguram-se globalmente razoáveis tendo em consideração quadro geral deste setor, com os quais estarão em linha, nomeadamente quanto a encargos com pessoal e encargos técnicos.

63. Conclui-se que, com base nos dados remetidos pela CIM e na sua análise, o aumento do valor global e do preço base unitário dos ajustes diretos resulta da conjugação dos dois fatores objetivos e cumulativos.

III – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

64. Face ao exposto, 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, bem como da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, ambos dos Estatutos da AMT determina-se o seguinte:

²¹ De facto, em novembro de 2021, a CIM já havia submetido a parecer prévio da AMT as peças de um procedimento pré-contratual com o mesmo objeto, tendo o referido parecer sido emitido em sentido favorável (Parecer 41/AMT/2022), condicionado ao cumprimento das determinações nele vertidas. Contudo, o processo relativo ao referido pedido de parecer havia tomado por referência dados históricos relativos a 2019, num contexto pré-pandemia, pelo que a CIM considerou ser necessário proceder à sua reformulação, considerando a necessidade de abordar uma realidade substancialmente distinta.

²² Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, na sua redação atual

- Assegurar a completude, fidedignidade e concordância entre os dados constantes dos relatórios sobre obrigações de serviço público elaborados ao abrigo do artigo 18.º-A do Regulamento AMT n.º 430/2019, de 16 de maio, na redação em vigor, e os dados comunicados à AMT no âmbito de pedidos periódicos de informação efetuados ou do exercício das competências de supervisão anual das compensações concedidas às entidades reguladas.
- O supramencionado deve ser cumprido no prazo de 20 dias úteis.

65. Mais se determina:

- Uma vez que os montantes previstos no contrato são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual, a CIM deve proceder à sua validação, a final, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, permitindo 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;
- 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;
- Que indique, no prazo de 20 dias úteis, a informação constante no presente parecer que considera ser confidencial ou estar sujeita a segredo comercial;
- Se garanta cabal cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Se comunique o cumprimento do Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, quanto a interfaces e os terminais de transporte público.

66. Recomenda-se:

- 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 mantenha a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio;
- Que se dê cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, incluindo, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho.

IV – DAS CONCLUSÕES

67. Em suma, estão em causa contratos:

- Valor máximo de [confidencial] € (S/Iva);
- O prazo de execução do contrato é de doze meses, com início a 01/03/2026;
- O procedimento a adotar é o ajuste direto;
- A estimativa máxima de produção contratual ascende a [confidencial] km;
- O preço base unitário médio ponderado por veículo/quilómetro, considerando a totalidade dos ajustes diretos, é de [confidencial] €/km.

68. Considera-se que, de facto, os contratos mantêm as condições anteriormente validadas em contratos anteriores, e que a compensação financeira/remuneração, bem como os requisitos mínimos subjacentes, não são alterados, pelo que o parecer desta Autoridade é favorável.

69. Têm sido transmitidos dados para a elaboração dos relatórios públicos e têm sido cumpridas as recomendações e determinações desta Autoridade, pelo que os contratos

deverão prosseguir, de forma a não colocar em causa a prestação de um serviço público essencial.

70. Contudo, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento de determinações e ponderação de recomendações, no que se refere à harmonização e melhoria de dados de reportes e de relatórios de execução contratual.
71. De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos de instrumentos legais e contratuais, mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais.

Lisboa, 12 de fevereiro de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino