

Melhores práticas no âmbito da celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros

Sumário executivo

1. **Encontrando-se em curso o processo de celebração dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, o momento presente constitui uma oportunidade privilegiada para implementar um conjunto de melhores práticas** que visam contribuir para os processos de decisão e formação dos contratos.
2. Nessa medida, **Autoridade da Concorrência (AdC) desenvolveu um conjunto de melhores práticas no âmbito da celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros**, as quais são apresentadas de seguida, que são dirigidas às autoridades de transportes, enquanto entidades às quais compete planear, organizar e contratualizar os serviços.
3. Nesse contexto, **AdC considera que devem ser adotados, com as devidas adaptações, os princípios e medidas de promoção da concorrência no âmbito da atribuição de concessões e no âmbito da contratação pública que tem defendido**, transversalmente, na economia. Ainda assim, na medida em que **algumas matérias assumem particular relevância no caso do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, é identificado um conjunto de melhores práticas específicas para esse setor**.
4. Neste âmbito, a AdC solicitou à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a sua pronúncia sobre o projeto de documento de “Melhores práticas”, ao abrigo do princípio da cooperação institucional.
5. A AMT considerou que o projeto de “Melhores práticas” estava em linha com as diretrizes, recomendações e decisões que tem vindo a adotar. Mais referiu que, enquanto regulador setorial, tem vindo a acompanhar de perto o processo de abertura à concorrência do mercado dos serviços públicos do transporte de passageiros.
6. **A implementação dessas melhores práticas permitirá promover a concorrência pelo mercado, em benefício dos consumidores**, nomeadamente ao nível de melhor qualidade de serviço e/ou maior inovação, e **do Estado**, ao nível da eficiente afetação dos recursos públicos.

Melhores práticas no âmbito da celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros

A. Forma de adjudicação da exploração do serviço

- **Atendendo aos benefícios associados à concorrência *pele* mercado, deve privilegiar-se a adjudicação da exploração do serviço através de um concurso.** A utilização do ajuste direto, nomeadamente ao operador interno, deve ter um carácter excecional e, assim, subsidiário.
- **Em linha com os princípios legalmente previstos, as peças do procedimento e o contrato devem definir, de forma precisa e transparente:**
 - **A natureza e a extensão das obrigações de serviço público**, que não devem exceder as indispensáveis à exploração do serviço;
 - **A compensação por obrigações de serviço público**, que, sem deixar de assegurar a sustentação financeira da exploração do serviço, deve evitar a sobrecompensação;
 - **A natureza e a extensão dos eventuais direitos exclusivos, que não devem exceder os indispensáveis à proteção do equilíbrio económico do contrato** e não devem inviabilizar a exploração concorrencial de serviços comercialmente viáveis;
 - **Um regime de incentivos/penalidades associados ao desempenho do operador;** e
 - **Um esquema de monitorização do cumprimento efetivo das obrigações de serviço público.**

B. Do mecanismo de incentivos e monitorização

- **De forma a captar os benefícios da concorrência *pele* mercado, no desenho dos contratos, deve introduzir-se um mecanismo com indicadores de desempenho e respetivos incentivos**, claros e objetivos, ao nível da qualidade do serviço, assim como de monitorização do desempenho.
- **Os mecanismos de incentivos relativos à qualidade do serviço podem basear-se em indicadores vários, por referência ao desempenho em dimensões de qualidade** (e.g., pontualidade dos serviços, cancelamentos ou frequências realizadas).
- **A qualidade pode ainda ser avaliada através de inquéritos de satisfação dos passageiros** ou avaliações do tipo “cliente mistério”.
- **A monitorização do mecanismo de incentivos relativos à qualidade do serviço é essencial** para potenciar a captação dos benefícios da concorrência *pele* mercado.

C. Adjudicação da exploração do serviço por lotes

- **Quando a dimensão do contrato colocar em causa a participação de operadores no procedimento e/ou em procedimentos futuros, deve equacionar-se a divisão do contrato por lotes**, com vista a potenciar os benefícios da concorrência *pele* mercado para os consumidores e a eficiente afetação dos recursos públicos.
- **A forma como se procede à adjudicação por lotes deve mitigar os riscos da adjudicação por lotes.** Nesse sentido, deve equacionar-se:
 - **A adoção da possibilidade de combinação de vários lotes**, para mitigar eventuais perdas de eficiência (caso existam sinergias relevantes associadas à agregação de lotes complementares);
 - **A definição de um número de lotes inferior ao número previsto de participantes no procedimento**, para reduzir o risco de repartição do mercado entre operadores; e
 - **A limitação do número de lotes que podem ser adjudicados a cada participante do procedimento**, para evitar a concentração dos lotes num único operador.
- **Os lotes devem ser suficientemente abrangentes para incentivar uma pluralidade de operadores a participar e suficientemente desagregados para não dissuadir os operadores pequenos de participar.**
- **O procedimento deve ser desenhado tendo por base elementos como o número de potenciais participantes, os custos unitários e as estimativas das sinergias entre lotes.**

D. Acesso a informação estratégica relativa ao serviço para efeitos de participação no procedimento concorrencial para atribuir a exploração do serviço

- **O operador incumbente que explora o serviço beneficia de vantagens concorrenciais face aos concorrentes pelo acesso a informação** que lhe permite avaliar, com maior rigor, o valor económico e financeiro da atividade em adjudicação.
- **A assimetria de informação é também significativa face às autoridades de transportes** e pode afetar a qualidade do desenho do procedimento.
- No sentido de mitigar a assimetria de informação e as barreiras à entrada associadas, é crucial:
 - **Assegurar a disponibilização, aos participantes nos procedimentos, dos elementos de informação relevantes e necessários à adequada preparação das propostas**
 - **Assegurar que os operadores cumprem integralmente com as suas obrigações de disponibilização de informação** rigorosa e atualizada; e
 - **Prever, no caderno de encargos dos procedimentos concorrenciais, a existência de uma obrigação de reporte de informação essencial pelos operadores às autoridades de transportes** que constará do contrato, sujeita a um mecanismo de penalizações em caso de incumprimento.
- Neste contexto, dentro das suas competências, as autoridades de transportes devem:
 - **Garantir a permanente atualização, com rigor, do SIGGESC pelos operadores**, com vista à sua divulgação pública, em particular para efeitos de preparação dos procedimentos concorrenciais;
 - **Publicar atempadamente a informação relativa às obrigações de serviço público** da respetiva competência e garantir a divulgação dos relatórios em tempo útil; e
 - **Disponibilizar aos potenciais participantes, as informações necessárias** para que avaliem, com o maior rigor possível, o valor económico e financeiro da atividade em adjudicação.

E. Duração do contrato

- A duração do contrato de serviço público de transporte rodoviário de passageiros é, em regra, limitada e não pode ser superior a 10 anos.
- **Esta duração deve limitar-se ao período estritamente necessário para que o prestador possa recuperar o investimento feito para a exploração dos serviços e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais**, tendo em conta os objetivos contratuais. Esse princípio deve aplicar-se independentemente de a exploração do serviço ser adjudicada através de um procedimento concorrencial ou por ajuste direto (ao operador interno).
- **A prorrogação de um contrato de serviço público (até metade da sua duração inicial, i.e. até 15 anos) deve ser precedida de uma avaliação da sua necessidade, privilegiando-se, por princípio, a abertura de novo concurso** por oposição à prorrogação do prazo.
- **Os contratos de serviço público devem, por princípio, ser objeto de procedimentos concorrenciais com a maior frequência possível**, para reduzir o risco de desfasamento entre as condições contratuais e a realidade do mercado.
- **Estas considerações adquirem importância acrescida nos casos de adjudicação da exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros por ajuste direto** (ao operador interno) e, conseqüentemente, sem qualquer momento concorrencial.

F. Acesso a infraestruturas e instalações de apoio para efeitos de exploração do serviço

- **O serviço público de transporte rodoviário de passageiros não pode ser prestado, pelo menos em condições adequadas, sem a utilização de um conjunto de infraestruturas** (interfaces e terminais rodoviários) e **instalações de apoio** (e.g., parques de estacionamento, as oficinas, as instalações de lavagem e higienização de veículos, os postos de combustível dedicados e os escritórios).
- **Os operadores que possuam essas infraestruturas e instalações de apoio em determinada região tendem a ter uma vantagem face aos concorrentes**, que será tanto maior e mais difícil de replicar, quanto maior for a região, mais linhas forem exploradas e mais infraestruturas e instalações de apoio tiverem que ser providenciadas pelos operadores.
- **Este contexto pode conduzir a propostas concorrenciais menos agressivas ou dissuadir a participação** de (novos e/ou mais pequenos) operadores no procedimento.
- **A AdC tem defendido a importância de se assegurar a eficácia do regime de acesso equitativo e não discriminatório a interfaces e terminais de transporte público de passageiros.**
- **Neste contexto, e sem prejuízo das obrigações de acesso que impendem sobre o operador de um interface ou terminal de serviço, realça-se o papel das autoridades de transportes em assegurar a existência de locais de paragem que garantam a segurança dos passageiros**, quando não exista capacidade na infraestrutura e não existam alternativas viáveis.
- **Quanto ao acesso a instalações de apoio, salienta-se a importância de as autoridades de transportes avaliarem a possibilidade de disponibilizar as eventuais instalações de apoio que detenham aos operadores selecionados** para explorar o serviço em determinada região. Essa possibilidade, a existir, deve ser claramente prevista no caderno de encargos do procedimento.

G. Frota a utilizar na exploração do serviço

- **O caderno de encargos do procedimento concorrenciais para atribuir a exploração do serviço deve definir, por princípio, os requisitos relacionados com os veículos e/ou a frota a utilizar** nessa exploração.
- **No que respeita a requisitos relacionados com a idade dos veículos e/ou da frota, e sem prejuízo de outros objetivos de interesse público (e.g. ambientais), considera-se que a autoridade de transportes deve ponderar requisitos alternativos que reflitam a utilização e a depreciação dos veículos** (e.g., com base no resultado da obrigatória inspeção técnica periódica dos veículos para circular nas vias públicas).

H. Compensação por obrigações de serviço público

- **A compensação por obrigações de serviço público deve ser determinada de maneira a evitar a sobrecompensação**, que é prejudicial para os consumidores, e, também, a assegurar a sustentação financeira da exploração do serviço.
- **A compensação e as obrigações de serviço público subjacentes devem ser regidas pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade**, de forma a mitigar o risco de encerramento artificial do mercado e de criação de barreiras desproporcionais à entrada no mercado.

1. Enquadramento

7. **O processo de celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros encontra-se atualmente em curso**, por força da implementação do Regulamento (CE) nº 1370/2007¹ e da Lei nº 52/2015², que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP).
8. **Este processo envolverá a celebração de um número significativo de contratos**. Em resultado do processo de descentralização³, o serviço é desagregado por um elevado número de entidades às quais compete a sua exploração (as autoridades de transportes⁴). Note-se, ainda, que a maior parte (cerca de 85%) dos municípios optou por delegar ou partilhar a respetiva competência com as 21 comunidades intermunicipais (CIM) e as áreas metropolitanas (AM) de Lisboa e do Porto⁵.
9. No que respeita a procedimentos cuja entidade adjudicante é uma entidade supramunicipal (CIM ou AM), da informação publicamente disponível faz-se um ponto de situação atual⁶:
 - Foram celebrados quatro contratos (a AML e três CIM⁷);
 - Estão por lançar avisos de procedimento concursal em 12 CIM⁸;
 - O procedimento concursal não teve participantes em duas CIM⁹ e, como tal, serão lançados dois novos procedimentos concursais; e
 - Na AMP e em cinco CIM não são ainda conhecidas as entidades vencedoras do procedimento concursal¹⁰.
10. No que respeita a procedimentos cuja entidade adjudicante é um município, até 19 de junho de 2020, a AMT emitiu 61 pareceres positivos relativamente às peças dos procedimentos e encontrava-se a analisar 47 procedimentos¹¹. Entretanto, entre 20 de junho e 22 de dezembro de 2020, a AMT publicitou ter emitido mais 24 pareceres positivos, incluindo pareceres relativos a procedimentos de duração limitada, cujos serviços serão integrados nos futuros contratos resultantes de concursos públicos municipais e/ou intermunicipais em curso.
11. **A Autoridade da Concorrência (AdC), no âmbito da supervisão e do acompanhamento de mercados, tem vindo a alertar para um conjunto de boas práticas, do ponto de vista de promoção**

¹ Ver Regulamento (CE) nº 1370/2007, de 23.10.2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

² Ver Lei nº 52/2015, de 09.06.2015, que aprova o RJSPTP, e revoga o Regulamento de Transportes Automóveis (RTA), aprovado pelo Decreto nº 37272, de 31.12.1948.

³ Ver Lei nº 75/2013, de 12.09.2013.

⁴ Ver parágrafo 16 e, em particular, nota de rodapé 19.

⁵ Ver [comunicado da AMT intitulado “Implementação do processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros – Ponto de situação atualizado”](#), de junho de 2020.

⁶ Ponto de situação à data de 03.02.2020. Ver relatório da AMT intitulado [“Acompanhamento da implementação do regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros. Ponto de situação 2016-2020”](#), de fevereiro de 2021.

⁷ A CIM do Algarve, a CIM da Região de Leiria (apenas com relação à linha Pombal/Leiria) e a CIM do Baixo Alentejo.

⁸ Seis CIM com parecer prévio vinculativo positivo, com condições, da AMT: a CIM da Beira Baixa, a CIM do Médio Tejo, a CIM do Alto Alentejo, a CIM do Alto Tâmega, a CIM do Alto Minho e a CIM das Terras de Trás-os-Montes. A essas acrescem seis CIM, relativamente às quais a AMT ainda não se pronunciou: a CIM da Região de Leiria (na medida em que apenas foi contratualizada a linha Pombal/Leiria), a CIM do Douro, a CIM das Beiras e Serra da Estrela, a CIM do Alentejo Litoral, a CIM do Oeste e a CIM da Região de Coimbra.

⁹ A CIM da Região de Aveiro e a CIM de Viseu-Dão-Lafões.

¹⁰ A CIM da Lezíria do Tejo, a CIM do Alentejo Central, a CIM do Ave, a CIM do Cávado, a CIM do Tâmega e Sousa.

¹¹ Ver comunicado da AMT intitulado [“Implementação do processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros – Ponto de situação atualizado”](#).

da concorrência e da eficiência, na atribuição de contratos de serviço público, em particular que envolvam a atribuição de direitos exclusivos, em diversos sectores¹².

12. É, também, de notar que, recentemente, em outubro de 2020, a AdC adotou uma decisão de proibição no âmbito do controlo de concentração de empresas no Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundação¹³, na qual abordou diversas matérias relativas ao processo de celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros. Em particular, a AdC identificou um conjunto de barreiras à entrada e à expansão de operadores no mercado.
13. **Dado o contexto suprarreferido, o processo de celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros em curso constitui uma oportunidade de promoção da concorrência pelo mercado**, em benefício dos consumidores, ao nível de menores preços, melhor qualidade de serviço e/ou maior inovação e da eficiente afetação dos recursos públicos.
14. **Nessa medida, e para apoiar as entidades adjudicantes nas suas opções relativas ao processo de atribuição dos serviços em causa, sistematizam-se as melhores práticas defendidas pela AdC** no âmbito da atribuição de contratos de serviço público. No caso em concreto, as melhores práticas apresentadas incidem sobre: (i) a forma de adjudicação da exploração do serviço; (ii) a previsão de um mecanismo de incentivos e monitorização no desenho do contrato com vista à sua eficiente e eficaz implementação; (iii) a adjudicação da exploração do serviço por lotes; (iv) o acesso a informação estratégica para efeitos de participação de operadores no procedimento concorrencial; (v) a duração do contrato; (vi) o acesso a infraestruturas e instalações de apoio para efeitos de exploração do serviço; (vii) a frota a utilizar na exploração do serviço; e (viii) a compensação por obrigações de serviço público.

2. Principal quadro legislativo aplicável ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros

15. **O Regulamento (CE) nº 1370/2007 e o RJSPTP alteraram de forma profunda o regime de exploração dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros**. O legislador europeu determinou que a partir de 3 de dezembro de 2019¹⁴, sem prejuízo de prazos transitórios, todos os operadores sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direitos exclusivos, estão abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público¹⁵, com as autoridades de transportes competentes¹⁶.
16. **Em resultado do processo de descentralização de competências em matéria de planeamento, organização e contratualização dos serviços de transporte público de passageiros¹⁷, compete às**

¹² Ver, a título exemplificativo: (i) [recomendação da AdC relativa à concessão da exploração da atividade turística e desportiva na Serra da Estrela](#), de julho de 2020; (ii) [recomendação da AdC relativa ao regime de acesso a títulos de utilização privativa para cais em vias navegáveis](#), de janeiro de 2019; (iii) [estudo da AdC sobre a concorrência no setor portuário](#), de dezembro de 2018; (iv) [recomendação da AdC no âmbito da liberalização de serviços de transporte ferroviário de passageiros](#), de dezembro de 2018; (v) [plano de ação da AdC para a reforma legislativa e regulatória de 13 profissões liberais autorreguladas e para os setores de transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário](#), de novembro de 2018, elaborado no âmbito do Projeto “AdC Impact 2020”, conjunto com a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD); (vi) [comentários da AdC às propostas de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em baixa tensão](#), de setembro de 2018; e (vii) [análise da AdC ao setor dos combustíveis líquidos rodoviários em Portugal Continental](#), de maio de 2018.

¹³ Ver [\(versão não confidencial da\) decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundação](#), de 06.10.2020.

¹⁴ Ver alínea (i) do nº 2 do artigo 8.º (sobre a aplicação do nº 3 do artigo 5.º) do Regulamento (CE) nº 1370/2007.

¹⁵ Ver, na aceção lata do termo, alínea i do artigo 2.º do Regulamento (CE) nº 1370/2007; e alínea f) do artigo 3.º do RJSPTP.

¹⁶ Ver nº 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) nº 1370/2007.

¹⁷ Ver Lei nº 75/2013, de 12.09.2013.

- autoridades de transportes explorar o serviço público de transporte de passageiros**^{18,19}. A exploração do serviço pode ser efetuada das seguintes formas²⁰: (i) diretamente pelas autoridades de transportes, nomeadamente com recurso a meios próprios; ou (ii) através da sua atribuição a operadores internos das autoridades de transportes ou a outros operadores de serviço público, por meio da celebração de contratos de serviço público.
17. Os contratos de serviço público podem: (i) assumir a natureza de contratos de concessão de serviço público e de contratos de prestação de serviço público²¹; (ii) abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes contíguas²²; e (iii) prever a atribuição de um direito exclusivo ao operador durante a sua vigência, nomeadamente como contrapartida do cumprimento de obrigações de serviço público²³.
18. Cabe à autoridade de transportes decidir se a seleção do operador de serviço público segue o regime-regra, de procedimento concursal²⁴, ou é efetuada por ajuste direto, nos limites legais²⁵.
19. **No âmbito do regime-regra, os contratos de serviço público devem ser adjudicados através de um concurso aberto a todos os operadores**, imparcial, transparente e não discriminatório, cabendo à autoridade de transportes preparar e aprovar o procedimento e, designadamente, elaborar os respetivos programa e caderno de encargos²⁶. Compete à AMT, enquanto entidade reguladora setorial, emitir um parecer prévio vinculativo sobre as peças dos procedimentos de formação dos contratos^{27,28}.
20. **No âmbito do regime-exceção, os contratos de serviço público podem ser adjudicados por ajuste direto**: (i) quando o serviço é explorado por um operador interno^{29,30}; (ii) quando o valor anual médio estimado do contrato seja inferior a determinado limite³¹; e (iii) no caso de rutura ou risco eminente de rutura do serviço ou de situações de emergência³².

¹⁸ Ver alínea b) do nº 2 do artigo 4º do RJSPTP.

¹⁹ Em particular, essa competência é do Estado (no caso dos serviços nacionais, dos serviços expresso e dos serviços internacionais), dos (308) municípios (no caso dos serviços municipais), das (21) CIM (no caso dos serviços intermunicipais desenvolvidos integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica) e das AM de Lisboa e do Porto (no caso dos serviços intermunicipais desenvolvidos integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica) (ver alíneas a) e e) do nº 1 do artigo 5º, nº 1 do artigo 6º, nº 1 do artigo 7º e nº 1 do artigo 8º do RJSPTP, respetivamente). No caso dos serviços inter-regionais, a competência em causa é partilhada entre as AT das áreas geográficas abrangidas competentes a nível intermunicipal ou, na falta de acordo entre as mesmas e transitoriamente, é do Estado (ver nºs 2 e 3 do artigo 9º do RJSPTP, respetivamente).

As AT podem delegar em outras AT ou outras entidades públicas ou partilhar entre si, total ou parcialmente, as suas competências (ver nºs 1 e 2 do artigo 10º do RJSPTP).

²⁰ Ver nº 1 do artigo 16º do RJSPTP.

²¹ Ver nº 1 do artigo 20º do RJSPTP.

²² Ver nº 2 do artigo 16º do RJSPTP.

²³ Ver nº 1 do artigo 27º do RJSPTP.

²⁴ Ver artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento (CE) nº 1370/2007, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29.01.2008.

²⁵ Ver artigo 19.º do RJSPTP.

²⁶ Ver nº 3 do artigo 18º do RJSPTP.

²⁷ Ver alínea b) do nº 2 do artigo 34º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei nº 78/2014.

²⁸ Ver [pareceres emitidos pela AMT](#).

²⁹ Corresponde a qualquer operador de serviço público que constitua uma entidade juridicamente distinta da(s) autoridade(s) de transportes competente(s) e sobre o qual (pelo menos uma) dessa(s) entidade(s) exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus serviços (ver alínea k) do nº 3 do artigo 3º do RJSPTP e alínea j) do artigo 2º do Regulamento (CE) nº 1370/2007).

³⁰ Ver nº 1 do artigo 19º do RJSPTP e nº 2 do artigo 5º do Regulamento (CE) nº 1370/2007.

³¹ O legislador nacional, por opção, limitou esse valor face ao valor estabelecido pelo legislador europeu (ver nº 4 do artigo 5.º do Regulamento nº 1370/2007 e nº 1 do artigo 19.º do RJSPTP). A esse propósito, a AMT fez referência ao entendimento da Comissão Europeia de que tal apenas pode ter lugar nos limites estabelecidos no CCP (ver AMT, "[Informação aos Stakeholders. Regulamento \(CE\) nº 1370/2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência](#)", de 23.07.2018).

³² No caso de rutura ou risco eminente de rutura de serviço e situações de emergência, o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos (ver nº 5 do artigo 5.º do Regulamento nº 1370/2007; e nºs 2 e 3 do artigo 19.º do RJSPTP).

21. **Nesse contexto, é de destacar que os títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros que foram atribuídos através de procedimentos não concorrenciais, ao abrigo do Regulamento de Transportes Automóveis (RTA)³³, foram objeto de uma autorização da sua manutenção em regime de exploração provisória³⁴, emitida pela autoridade de transportes. Regra geral, o prazo de vigência daquelas autorizações não podia terminar após 3 de dezembro de 2019³⁵. Não obstante, nos casos em que os procedimentos de formação dos contratos de serviço público foram iniciados até essa data, através da submissão das suas peças à AMT, os títulos que foram objeto de uma renovação puderam ser prorrogados, pela autoridade de transportes, até à conclusão dos procedimentos e por um prazo máximo de dois anos, ao abrigo de novo mecanismo legislativo adotado pelo Governo, em 29 de novembro de 2019³⁶.**
22. Destaca-se, ainda, que o Tribunal de Contas, em sede da sua competência de fiscalização prévia, deve emitir visto prévio sobre os contratos de serviço público³⁷, na medida em que são geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras para as autoridades de transportes. O visto prévio tem por fim averiguar da legalidade dos contratos, entre outros, quanto ao procedimento e aos requisitos de contratação³⁸. Nesse contexto, o Tribunal de Contas emitiu alguns acórdãos e decisões no âmbito concreto dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros³⁹, relativos a autorizações de exploração provisória do serviço na pendência dos respetivos procedimentos de adjudicação.

3. Princípios de promoção da concorrência a adotar no âmbito da celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros

23. **A AdC tem vindo a alertar para questões concorrenciais suscitadas por procedimentos de formação de contratos de serviço público, em particular que envolvam a atribuição de direitos exclusivos, em diversos sectores⁴⁰.**
24. Nesse contexto, a AdC tem defendido a adoção, transversalmente na economia, de um conjunto de princípios de promoção da concorrência no âmbito da atribuição de concessões, sendo de destacar os seguintes:
- **O regime de concessão em exclusivo deve apenas ser considerado nos casos em que a concorrência no mercado não seja viável**, devendo, nos restantes casos, ser equacionadas vias alternativas menos restritivas da concorrência, como a implementação de um regime de licenciamento;
 - **Deve privilegiar-se a atribuição de contratos de concessão mediante procedimentos competitivos**, sem obstáculos desnecessários à participação de operadores;
 - **Os critérios de participação (e.g., capacidade financeira) devem observar os princípios de adequação, necessidade e proporcionalidade** e deve assegurar-se o acesso pelos participantes à informação relevante para efetuarem a sua proposta;
 - **Deve considerar-se uma eventual divisão em lotes quando tal se releve necessário para promover a participação de mais operadores no procedimento** (e.g., em resultado da dimensão do contrato). A forma como se procede à divisão em lotes deve procurar reduzir o risco de

³³ Aprovado pelo Decreto nº 37272, de 31.12.1948, e, entretanto, revogado pela Lei nº 52/2015, que aprova o RJSPTP.

³⁴ Ver nº 1 do artigo 10º da Lei nº 52/2015.

³⁵ Ver nº 1 do artigo 10º da Lei nº 52/2015.

³⁶ Ver nº 3 do artigo 10º da Lei nº 52/2015, tal como alterado pelo Decreto-Lei nº 169-A/2019, de 29.11.2019.

³⁷ Consoante o valor do contrato, o contrato pode ser isento de fiscalização prévia ou o visto pode ser dispensado (ver, respetivamente, alínea a) do nº 1 do artigo 47º e artigo 48º da Lei nº 98/97 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC), de 26.08.1997). Nota-se, ainda, que pode ocorrer um visto tácito (artigo 85º da LOPTC).

³⁸ Ver artigos 44º e 46º da LOPTC.

³⁹ Ver [jurisprudência do Tribunal de Contas](#).

⁴⁰ Ver parágrafo 11.

conluio, nomeadamente, determinando um número de lotes inferior ao número esperado de participantes;

- **A duração dos contratos de concessão em exclusivo não deve exceder o número mínimo de anos necessário para que a concessionária possa razoavelmente esperar recuperar o investimento realizado** para a exploração dos serviços e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais, tomando em consideração os investimentos necessários para atingir os objetivos contratuais, com base em critérios claros, objetivos e transparentes;
- **Em face da possibilidade de renovação de uma concessão, deve privilegiar-se a abertura de novo concurso público**, aumentando a frequência com que a concessão volta ao mercado;
- **Perante modificações substanciais à concessão, deve equacionar-se proceder à rescisão antecipada da concessão** e à realização de um novo procedimento concursal; e
- **Deve garantir-se a promoção de condições de concorrência pelo mercado no momento de adjudicação de subconcessões em exclusivo**, sendo pertinente definir-se procedimentos claros, transparentes e amplamente divulgados e a implementação de mecanismos de monitorização da execução dos contratos.

25. **No contexto da contratação pública, a AdC tem desenvolvido iniciativas com vista a sensibilizar para o impacto do conluio na contratação pública e para os benefícios da concorrência nos procedimentos** e, também, com vista a alertar para os indícios de conluio nos concursos e para as formas de prevenir, detetar e sancionar esse tipo de prática. Nesse contexto, a AdC tem defendido a implementação de um conjunto de medidas de promoção da concorrência no âmbito da contratação pública⁴¹, através da redução do risco de conluio nos procedimentos, destacando-se as seguintes:

- **Dar primazia a procedimentos concorrenciais;**
- **Evitar a previsibilidade** (em termos de frequência e de valor e quantidade de contratos) dos procedimentos;
- **Estabelecer requisitos e regras do procedimento objetivos e claros;**
- **Fixar prazos adequados para a apresentação de propostas** (nomeadamente, em função da complexidade das matérias em causa e do volume de informação a considerar);
- **Evitar estabelecer requisitos de qualificação (em particular, requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira) restritivos e desnecessários;**
- **Alargar a participação no procedimento ao maior número de potenciais participantes possível** e, em particular, não excluir potenciais participantes por não terem participado em outro(s) procedimento(s);
- **Equacionar a divisão do procedimento em lotes se necessário para promover a participação de operadores no procedimento** (e.g., em resultado da dimensão do contrato). Adicionalmente, a forma de divisão do contrato em lotes deve mitigar o risco de conluio;
- **Reduzir os custos de elaboração de propostas incorridos pelos participantes**⁴²;
- **Estabelecer requisitos de desempenho e requisitos funcionais claros e objetivos;**

⁴¹ Ver [“Guia de boas práticas no combate ao conluio na contratação pública”](#), publicado pela AdC em dezembro de 2015.

⁴² A título exemplificativo, através da simplificação dos procedimentos, da agregação de procedimentos (ponderando o impacto na participação de pequenos potenciais candidatos) e do recurso, sempre que possível, a meios eletrónicos.

- **Ponderar o impacto dos critérios de adjudicação na participação no procedimento e na participação em procedimentos futuros;**
 - **Estabelecer critérios de adjudicação não relacionados com o preço⁴³ claros e objetivos e cuja importância na adjudicação seja devidamente ponderada; e**
 - **Mitigar as oportunidades de comunicação entre concorrentes⁴⁴.**
26. Os princípios e medidas suprarreferidos devem ser adotados, com as devidas adaptações, no caso dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros. Algumas matérias assumem particular relevância nesse caso, sendo abordadas de seguida.

3.1. Forma de adjudicação da exploração do serviço

27. **Atendendo aos benefícios associados à concorrência pelo mercado, para os consumidores e para uma eficiente afetação dos recursos públicos, a adjudicação da exploração do serviço através de um concurso deve ser privilegiada.** Nesse sentido, a utilização do ajuste direto, nomeadamente ao operador interno, deve ter um carácter excecional e, assim, subsidiário.
28. **Nos casos de adjudicação da exploração do serviço através de um concurso, o quadro legal e regulamentar define um conjunto de princípios aplicáveis às peças do procedimento e ao contrato com vista a promover a transparência, a igualdade de tratamento dos (potenciais e efetivos) participantes e a proporcionalidade.** Em linha com os princípios legalmente previstos, a AdC considera da pertinência da promoção da utilização de um conjunto de princípios aplicáveis às peças do procedimento e ao desenho do contrato, nomeadamente daqueles que promovem a definição precisa e transparente dos seguintes aspetos:
- **Da natureza e da extensão das obrigações de serviço público, que não devem exceder as indispensáveis à exploração do serviço⁴⁵;**
 - **Da compensação por obrigações de serviço público que, sem deixar de assegurar a sustentação financeira da exploração do serviço, deve evitar a sobrecompensação⁴⁶;**
 - **Da natureza e da extensão dos eventuais direitos exclusivos, que não devem exceder os indispensáveis à proteção do equilíbrio económico do contrato e não devem inviabilizar a exploração concorrencial de serviços comercialmente viáveis⁴⁷; e**
 - **De um regime de incentivos e penalidades associados ao desempenho do operador⁴⁸.**
 - **De um esquema de monitorização do cumprimento efetivo das obrigações de serviço público;**
29. Nos casos de adjudicação da exploração do serviço por ajuste direto ao operador interno, esta deverá ser enquadrada de forma rigorosa e transparente⁴⁹.
30. **Enfatiza-se que a atribuição de direitos exclusivos em contratos de serviço público, em determinada área geográfica, não impede ou limita que outros operadores ou diretamente as autoridades de transportes possam explorar outros serviços e, em particular, os serviços expresso⁵⁰.**

⁴³ E.g., relacionados com a qualidade do serviço e do serviço pós-venda prestados e o desempenho prévio na prestação do serviço.

⁴⁴ A título exemplificativo, através da comunicação entre a entidade adjudicante e os participantes de forma individual com cada participante, da ponderação da informação relativa às propostas a disponibilizar aos participantes e da exigência a eventuais consultores externos utilizados de uma declaração de confidencialidade e ausência de conflitos de interesses.

⁴⁵ Ver nº 1 do artigo 23º do RJSPTP.

⁴⁶ Ver nº 3 do artigo 24º do RJSPTP.

⁴⁷ Ver Considerando 8 do Regulamento (CE) nº 1370/2007; e nº 3 do artigo 27.º do RJSPTP.

⁴⁸ Ver nº 5 do artigo 20º do RJSPTP.

⁴⁹ Ver Considerando 30 do Regulamento (CE) nº 1370/2007.

⁵⁰ Ver nº 3 do artigo 27.º do RJSPTP.

Nesse contexto, reitera-se a recomendação da AdC no sentido de garantir a efetiva liberalização dos serviços expresso⁵¹, que podem abranger regiões abrangidas por contratos de serviço público.

3.1.1. Do mecanismo de incentivos e monitorização

31. **Em face do supra referido, realça-se que, de forma a captar os benefícios da concorrência pelo mercado é também importante, no âmbito do desenho contratual, prever mecanismos de incentivos e monitorização, com vista à sua eficiente e eficaz implementação.**
32. **À semelhança do que foi já referido pela AdC no seu Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário⁵², em 2018, a implementação eficaz de um contrato de concessão depende da existência de um mecanismo credível de incentivos e penalizações em função do desempenho do concessionário, que permitam concretizar as metas e objetivos contratualizadas (em resultado de um processo concorrencial).**
33. **Como tal, de forma a promover os benefícios para os consumidores, considera-se da pertinência da ponderação, pela entidade concedente, na fase prévia à adjudicação dos contratos, para efeitos da sua definição e inclusão nas peças do procedimento, de indicadores de desempenho e respetivos incentivos, nomeadamente ao nível da qualidade do serviço.**
34. **Os mecanismos de incentivos relativos à qualidade do serviço prestado podem ser medidos através de vários indicadores, incluindo relativos ao desempenho operacional ao nível de dimensões relevantes de qualidade, como seja, ao nível da pontualidade do serviço, de eventuais cancelamentos de serviços ou das frequências realizadas. A qualidade do serviço efetivamente prestado pode ainda ser aferida através de inquéritos de satisfação dos passageiros que incidam sobre os parâmetros relevantes para os consumidores, ou por avaliações do tipo “cliente mistério”.**
35. **A monitorização do mecanismo de incentivos relativos à qualidade do serviço é essencial para potenciar a captação dos benefícios da concorrência pelo mercado.**
36. **Para que o mecanismo de incentivos seja credível e crie a disciplina necessária à sua efetivação, é necessário que, após a adjudicação do contrato, exista uma monitorização eficaz dos compromissos contratuais.**
37. **Em suma, de forma a captar os benefícios da concorrência pelo mercado, considera-se da pertinência da ponderação, pela entidade concedente, na fase prévia à adjudicação dos contratos, para efeitos da sua definição e inclusão nas peças do procedimento, de um mecanismo com indicadores de desempenho e respetivos incentivos, claros e objetivos, nomeadamente ao nível da qualidade do serviço, assim como de monitorização do seu desempenho.**

⁵¹ Ver [recomendação da AdC relativa ao diploma legal que regula o acesso ao e a exploração do serviço público de transporte de passageiros expresso e que regula o acesso a interfaces e terminais rodoviários de passageiros](#), de outubro de 2019. Nesse contexto, a AdC defendeu que: (i) fosse ponderada a eliminação da necessidade de a exploração do serviço exigir autorização (prévia) do IMT (ver nº 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei nº 140/2019); (ii) fosse autorizada, por regra, a entrada de operadores com serviços expresso em regiões abrangidas por contratos de serviço público; e (iii) fosse avaliada a necessidade de a AMT emitir um parecer prévio vinculativo sobre a possibilidade de o (novo potencial) serviço comprometer o equilíbrio económico de um contrato de serviço público existente ou em adjudicação (ver nº 7 do artigo 4.º e alínea a) do nº 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei nº 140/2019), que pode conduzir ao deferimento (com ou sem restrições) ou ao indeferimento do pedido de exploração do serviço expresso.

⁵² Disponível [aqui](#), parágrafos 203 a 221.

3.2. Adjudicação da exploração do serviço por lotes

38. **A exploração de um serviço público de transporte rodoviário de passageiros exige ao operador em causa recursos financeiros significativos⁵³.** Esses recursos financeiros são tanto maiores quanto maiores forem o número de rotas do serviço e a área geográfica coberta pelo mesmo.
39. **Nesse contexto, os pequenos operadores tendem a ter uma desvantagem face aos concorrentes de maior dimensão no âmbito de um procedimento concorrencial para atribuir a exploração do serviço.** De facto, os pequenos operadores tendem a ter acesso a menos recursos financeiros ou a ter acesso aos mesmos recursos financeiros em condições desfavoráveis e, desse modo, podem não ter capacidade financeira para participar no procedimento.
40. **Como tal, quando a dimensão do contrato colocar em causa a participação de operadores no procedimento e/ou em procedimentos futuros, deve equacionar-se a divisão do contrato por lotes⁵⁴,** com vista a potenciar os benefícios para os consumidores e a eficiente afetação dos recursos públicos. Esse benefício concorrencial será tanto maior quanto mais relevantes forem os obstáculos à entrada e à expansão de operadores no mercado associados à dimensão do contrato.
41. **Não obstante, a forma como se procede à adjudicação por lotes pode facilitar a repartição do mercado entre os operadores e implicar eventuais perdas de eficiência** na exploração do serviço (nomeadamente, caso existam sinergias relevantes associadas à agregação de lotes complementares⁵⁵).
42. **Como tal, as características do procedimento devem mitigar esses riscos da adjudicação por lotes.** Nesse sentido, deve equacionar-se (i) **a adoção da possibilidade de combinação de vários lotes**, para mitigar eventuais perdas de eficiência; (ii) **a definição de um número de lotes inferior ao número previsto de participantes** no procedimento, para reduzir o risco de repartição do mercado entre operadores; e (iii) **a limitação do número de lotes que podem ser adjudicados a cada participante** do procedimento, para evitar a concentração dos lotes num único operador.
43. **Adicionalmente, as características do procedimento não devem colocar em causa a atratividade da atividade em adjudicação.** Nesse sentido, os lotes devem ser suficientemente abrangentes para incentivar uma pluralidade de operadores a participar e suficientemente desagregados para não dissuadir os operadores pequenos de participar.
44. Assim, as características do procedimento devem tomar em consideração as especificidades do mercado em causa e a necessidade de equilibrar os objetivos suprarreferidos. Nesse sentido, o procedimento deve ser desenhado tendo por base elementos como o número de potenciais participantes, os custos unitários e as estimativas das sinergias entre lotes.

3.3. Acesso a informação estratégica relativa ao serviço para efeitos de participação no procedimento concorrencial para atribuir a exploração do serviço

45. **A exploração de um serviço público de transporte rodoviário de passageiros permite ao operador em causa adquirir conhecimento e saber-fazer que constituem informação estratégica fundamental para o exercício da sua atividade⁵⁶.** Essa informação refere-se, de um modo geral, às receitas e procura da atividade⁵⁷ e aos custos subjacentes à mesma⁵⁸. A quantidade e a qualidade da

⁵³ E.g., custos com aquisição, operação e manutenção dos veículos utilizados, custos com infraestruturas (em particular, abrigos de paragem, terminais, parques de estacionamento e oficinas) utilizadas e custos com funcionários (incluindo motoristas) contratados.

⁵⁴ Nos termos do artigo 46º-A do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008.

⁵⁵ Decorrentes, em particular, da existência de economias de escala e/ou de sobreposição de rotas.

⁵⁶ Ver decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBl/Grupo Fundação, em particular, a secção 6.1.2.2.2.

⁵⁷ E.g., número de passageiros transportados, número de quilómetros percorridos e valor dos títulos de transporte vendidos.

⁵⁸ A título exemplificativo, número de veículos utilizados e respetiva capacidade, valor do combustível consumido e número de funcionários (incluindo motoristas) contratados e respetiva remuneração.

informação são tanto maiores quanto maiores forem o tempo de exploração do serviço e a área geográfica coberta.

46. **Como tal, o operador que explora o serviço tende a ter uma vantagem face aos concorrentes** no âmbito de um procedimento concorrencial para atribuir a exploração (futura) desse serviço ou de outro serviço na mesma região⁵⁹.
47. **Essa vantagem é suscetível de influenciar de forma determinante o resultado do procedimento.** A informação detida pelo operador que explora o serviço permite-lhe avaliar, com maior rigor, o valor económico e financeiro da atividade em adjudicação. Nessa medida, enfrentam menor incerteza e detêm informação crucial à preparação da proposta⁶⁰. Pelo contrário, os concorrentes tendem a enfrentar um maior risco comercial, o que se pode traduzir em propostas concorrencialmente menos agressivas ou, até mesmo, dissuadir a sua participação no procedimento.
48. **Nesse sentido, a Comissão Europeia (CE) considera que, “(p)ara 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 preparar as suas propostas, importa[ndo], contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”⁶¹.**
49. **Adicionalmente, é de notar que a importância da informação em causa é significativa, também, para as autoridades de transportes.** Quanto mais informação estiver à disposição das autoridades de transporte, menor a assimetria de informação entre a entidade concedente e o operador que explora o serviço e maior a qualidade do desenho do procedimento.
50. **Este entendimento é partilhado pela AMT, por diversas autoridades de transportes e por vários operadores⁶².** Em particular, a AMT já referiu que a opção das autoridades de transportes pela atribuição de direitos exclusivos no âmbito da exploração do serviço, mediante a celebração de contratos de concessão, decorreu, em alguns casos, da ausência de um pleno conhecimento de todos os fatores relevantes da organização e exploração do serviço público⁶³.
51. **A mitigação da assimetria de informação entre o operador que explora o serviço e os concorrentes e as autoridades de transportes permitirá promover a participação de operadores** em procedimentos concorrenciais para atribuir a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, em benefício dos consumidores e de uma eficiente afetação dos recursos públicos.
52. **Nesse sentido, é crucial promover a disponibilização, aos participantes nos procedimentos, dos elementos de informação necessários à adequada preparação das propostas,** reduzindo a assimetria de informação e as barreiras à entrada que lhe estão associadas.
53. **Nesse contexto, é de destacar a obrigação dos operadores de registar e, sempre que necessário, atualizar no Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras (SIGGESC)^{64,65},** os serviços e os respetivos dados alfanuméricos e geográficos e um conjunto de informação anual sobre a

⁵⁹ Ver decisão da AdC relativa no Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundão; secção 6.1.2.2.2..

⁶⁰ Ver, a título ilustrativo, neste sentido, as seguintes decisões de autoridades da concorrência, relativas a alterações de controlo sobre ativos resultantes de procedimentos concursais de contratualização de serviço público de transporte rodoviário de passageiros: (i) decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundão; (ii) decisão da CE no âmbito do Processo COMP/M.5855 – DB/ARRIVA, de agosto de 2010; e (iii) decisão da *Autorité de la Concurrence* no âmbito do Processo 10-DCC-198, de dezembro de 2010.

⁶¹ Ver secção 2.3.2. da Comunicação da CE 2014/C 92/01, intitulada “Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) nº 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”, de março de 2014.

⁶² Ver decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundão, em particular, a secção 6.1.2.2.2. e a secção 8.

⁶³ Ver decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundão, parágrafo 245.

⁶⁴ Ver ponto 1 do nº 1 da Deliberação nº 2200/2015 e nºs 2, 3 e 4 do artigo 22º do RJSPTP.

⁶⁵ Ver nº 8 do artigo 22º do RJSPTP.

exploração dos serviços⁶⁶. Realça-se, também, a competência das autoridades de transportes de garantir o registo dos elementos de informação no SIGGESC pelos operadores e a respetiva validação⁶⁷. Esses elementos de informação podem ser divulgados publicamente e, em particular, para efeitos de preparação de procedimentos concursais.

54. **Contudo, em agosto de 2019, a AMT referiu que tinha recebido informação sobre situações de incumprimento (total ou parcial) por operadores da respetiva obrigação⁶⁸** e, nesse contexto, recomendou que os operadores cumpram integralmente a obrigação e que as autoridades de transportes transmitam à AMT informação sobre eventuais incumprimentos da mesma⁶⁹.
55. **Na sequência dessas recomendações, a AMT realizou uma ação de supervisão do cumprimento pelos operadores da sua obrigação relativamente a 2018⁷⁰**. De acordo com a AMT, a ação permitiu concluir que existiam indícios de um baixo nível de cumprimento e de insuficiência de procedimentos sistemáticos de validação pelas autoridades de transportes dos elementos de informação incluídos no SIGGESC pelos operadores. A AMT referiu que, em virtude dos indícios, iria iniciar os competentes procedimentos administrativos.
56. O impacte negativo dessa situação na participação de operadores em procedimentos concorrenciais para atribuir a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros poderia ser mitigado pela publicação atempada por parte das autoridades de transporte do relatório anual sobre as obrigações de serviço público da respetiva competência⁷¹, que deve incluir um conjunto mínimo de informação sobre os contratos em causa⁷². A AMT determinou que o primeiro relatório deve abranger o período de tempo entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2019⁷³ e deve ser publicado até 1 de outubro de 2020^{74,75}.
57. Perante o exposto, salienta-se a importância de:
- **Assegurar a disponibilização, aos participantes nos procedimentos, dos elementos de informação relevantes e necessários à adequada preparação das propostas**, reduzindo a assimetria de informação e as barreiras à entrada que lhe estão associadas;
 - **Assegurar que os operadores cumprem integralmente com as suas obrigações de disponibilização de informação rigorosa e atualizada;** e

⁶⁶ Designadamente, para cada serviço: (i) o percurso; (ii) as paragens; (iii) os horários; (iv) os tarifários; e (v) as eventuais ligações com outros serviços públicos e equipamentos públicos.

⁶⁷ Ver ponto 1 do n.º 1 da Deliberação n.º 2200/2015 e n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 22º do RJSPTP. **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**

⁶⁸ O incumprimento pelos operadores da sua obrigação de incluir elementos de informação no SIGGESC constitui uma contraordenação punível com coima (ver alínea e) do n.º 1 do artigo 46º do RJSPTP). Compete à AMT a instauração e a instrução dos processos de contraordenação e a eventual aplicação das respetivas coimas (ver n.º 1 do artigo 48º do RJSPTP), devendo as autoridades de transportes transmitir à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais em causa, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, e colaborar com a AMT na instrução dos processos (ver n.º 3 do artigo 48º do RJSPTP).

⁶⁹ Ver [recomendação da AMT relativa às obrigações legais de transmissão de informação por parte de operadores de transportes](#), de agosto de 2019.

⁷⁰ Ver [comunicado da AMT intitulado “Ação de supervisão – Cumprimento das obrigações legais de transmissão de informação por parte de operadores de transportes”](#), de fevereiro de 2020.

⁷¹ Ver n.º 1 do artigo 7º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

⁷² Ver [orientações da AMT relativas às obrigações de reporte e publicitação constantes do Regulamento n.º 430/2019 e do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#), de setembro de 2019.

⁷³ Ver [orientações da AMT relativas às obrigações de reporte e publicitação constantes do Regulamento n.º 430/2019 e do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#), de setembro de 2019.

⁷⁴ Ver [comunicado da AMT intitulado “Orientações – Obrigações de reporte e publicitação de obrigações de serviço público – Prorrogação de prazo”](#), de abril de 2020.

⁷⁵ Estes [“Relatórios sobre Obrigações de Serviço Público”](#) são publicados na página da AMT.

- **Prever, no caderno de encargos dos procedimentos concorrenciais, a existência de uma obrigação de reporte de informação essencial pelos operadores às autoridades de transportes que constará do contrato, sujeita a um mecanismo de penalizações em caso de incumprimento.**

58. Neste contexto, compete às autoridades de transportes:

- a) **Garantir a permanente atualização do SIGGESC pelos operadores e o rigor dos elementos de informação nele constantes**, com vista à respetiva divulgação pública, em particular para efeitos de preparação dos procedimentos concorrenciais;
- b) **Publicar atempadamente a informação relativa às obrigações de serviço público** da respetiva competência e garantir a divulgação dos relatórios em tempo útil; e
- c) **Disponibilizar aos potenciais participantes nos procedimentos concorrenciais as informações necessárias para os mesmos avaliarem, com o maior rigor possível, o valor económico e financeiro da atividade** em adjudicação, devendo, para esse efeito, incluir as informações em causa nas peças dos procedimentos.

3.4. Duração do contrato

59. **A duração dos contratos de serviço público de transporte de passageiros é, em regra, limitada e não pode ser superior a 10 anos para os serviços de autocarro**⁷⁶. Esta duração máxima não prejudica a existência de normas transitórias⁷⁷ e de normas aplicáveis em caso de ajuste direto devido a rutura ou risco eminente de rutura do serviço ou a situações de emergência⁷⁸.

60. Adicionalmente, a duração dos contratos pode ser prorrogada nos seguintes casos⁷⁹:

- Nos casos em que os operadores fornecem ativos significativos face aos ativos necessários à realização dos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato e predominantemente ligados aos serviços de transporte objeto do contrato⁸⁰, a duração dos contratos pode, no máximo, ser prorrogada por metade da sua duração original (ou seja, até 15 anos);
- Nos casos em que os custos decorrentes de uma situação geográfica específica o justificarem, a duração dos contratos nas regiões ultraperiféricas pode, no máximo, ser prorrogada por metade da sua duração original (ou seja, até 15 anos); e
- Nos casos em que a amortização do capital em relação ao investimento excecional em infraestruturas ou veículos o justificar e os contratos sejam adjudicados na sequência de concursos, os contratos podem ter uma duração superior.

61. **A esse propósito, a AdC tem defendido, para todos os setores económicos, que a duração de uma concessão não deve ultrapassar o prazo durante o qual a concessionária pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados** para a exploração dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos necessários para atingir os objetivos contratuais^{81,82}. Esse princípio deve aplicar-se independentemente de a exploração do serviço ser adjudicada através de procedimento concursal ou ajuste direto (operador interno).

⁷⁶ Ver nº 3 do artigo 4º do Regulamento (CE) nº 1370/2007.

⁷⁷ Ver artigo 8º do Regulamento (CE) nº 1370/2007.

⁷⁸ Nesses casos, a duração do contrato não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal e não pode, em caso algum, exceder os dois anos (nº 5 do artigo 5º do Regulamento (CE) nº 1370/2007 e nº 4 do artigo 19º do RJSPTP).

⁷⁹ Ver nº 4 do artigo 4º do Regulamento (CE) nº 1370/2007.

⁸⁰ A título exemplificativo, oficinas de manutenção e infraestruturas (ver secção 2.2.7. da Comunicação da CE 2014/C 92/01).

⁸¹ Ver alínea **i** do parágrafo 23.

⁸² Esse princípio está em linha com o nº 2 do artigo 18º da Diretiva nº 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, e com o nº 1 do artigo 410º do Código dos Contratos Públicos.

62. **Nesse sentido, a duração de um contrato de serviço público deve garantir a exposição do serviço à concorrência com regularidade e, simultaneamente, assegurar a existência de incentivos à entrada de operadores no mercado e à realização de investimentos.** Em particular, “[o]s contratos de longa duração podem conduzir a um congelamento do mercado por um período mais longo do que o necessário, reduzindo assim os efeitos benéficos da pressão da concorrência”⁸³.
63. **Note-se, ainda, que, quanto maior for a duração do contrato, maior é o risco de desfasamento entre as condições contratuais e a realidade do mercado.**
64. Adicionalmente, a AdC tem defendido, para todos os setores económicos, que os contratos de concessão devem, por princípio, ser objeto de procedimentos concorrenciais com a maior frequência possível.
65. **A AdC tem, também, defendido, para todos os setores económicos, que os contratos de concessão devem, por princípio, ser objeto de um (novo) concurso após o final da sua vigência** (por oposição à prorrogação da sua duração)⁸⁴.
66. **A prorrogação da duração de um contrato diminui os momentos de concorrência pelo mercado e, à semelhança da longa duração dos contratos, retarda a adaptação dos parâmetros de exploração dos serviços à evolução do mercado.**
67. **Estas considerações adquirem importância acrescida nos casos de adjudicação da exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros por ajuste direto e, conseqüentemente, sem qualquer momento concorrencial.**

3.5. Acesso a infraestruturas e instalações de apoio para efeitos de exploração do serviço

68. **O serviço público de transporte rodoviário de passageiros não pode ser prestado, pelo menos em condições adequadas, sem a utilização de um conjunto de infraestruturas (interfaces e terminais rodoviários) e instalações de apoio**⁸⁵. Das instalações de apoio, destacam-se os parques de estacionamento, as oficinas, as instalações de lavagem e higienização de veículos, os postos de combustível dedicados e os escritórios.
69. **Como tal, os operadores que possuam essas infraestruturas e instalações de apoio em uma determinada região tendem a ter uma vantagem face aos concorrentes** no âmbito de procedimentos concorrenciais para atribuir a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na região em causa. Essa vantagem será tanto maior e, conseqüentemente, tanto mais difícil de replicar, quanto maior for a região, mais linhas forem exploradas e mais infraestruturas e instalações de apoio tiverem que ser providenciadas pelos operadores.
70. **Nesse contexto, é de notar que, por norma, os operadores e, em particular, os maiores operadores ativos em determinada região já dispõem dessas infraestruturas e instalações de apoio**⁸⁶. Pelo contrário, os restantes operadores tendem a enfrentar um maior custo com o investimento em infraestruturas e instalações, o que poderá conduzir a propostas concorrenciais menos agressivas ou, até mesmo, dissuadir a sua participação no procedimento.
71. **Nessa medida, importa avaliar potenciais medidas que mitiguem as vantagens em causa e reduzam os entraves e barreiras à entrada e à expansão** de operadores no mercado, em benefício dos consumidores e de uma eficiente afetação dos recursos públicos.

⁸³ Ver considerando 15 do Regulamento (CE) nº 1370/2007.

⁸⁴ Ver alínea **b** do parágrafo 23.

⁸⁵ Ver decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundação, em particular, a secção 6.1.2.2.4.

⁸⁶ Ver decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundação, em particular, a secção 6.1.2.2.4.

3.5.1. Interfaces e terminais

72. **Em novembro de 2020, existiam 121 interfaces e terminais de serviço público de transporte rodoviário de passageiros listados, no Continente.** Para muitos destes interfaces e terminais, os operadores dessas infraestruturas são, também, operadores de serviços de transporte e, como tal, também utilizadores das infraestruturas⁸⁷.
73. **O acesso a esses interfaces e terminais rodoviários de transporte público de passageiros encontra-se regulamentado**⁸⁸.
74. **Em particular, impendem sobre o operador de um interface ou terminal de serviço público de transporte rodoviário de passageiros um conjunto de obrigações de acesso.** O operador deve permitir o acesso (por terceiros) às infraestruturas em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes⁸⁹. O operador apenas pode recusar um pedido de acesso por motivos de falta de capacidade e, caso recuse, deve indicar ao requerente alternativas viáveis à infraestrutura em causa^{90,91}, devendo o município ou a autoridade de transportes, caso essas alternativas não existam, assegurar a existência de locais de paragem que garantam a segurança dos passageiros⁹².
75. **Mais estabelece a regulamentação aplicável, que o operador deve tomar uma decisão relativa a um pedido de acesso no prazo máximo de 30 dias** após a data de apresentação do pedido⁹³.
76. **Essas normas assumem particular importância nos casos em que o interface ou terminal é gerido por uma entidade que também pode explorar serviços de transporte na região em causa.** Com efeito, nesses casos, a entidade gestora pode ter incentivos à restrição do acesso à infraestrutura por concorrentes ao nível dos serviços de transporte, nomeadamente recusando o acesso e/ou demorando a tomar uma decisão nesse âmbito. Este contexto pode desincentivar ou impedir a participação de concorrentes nos procedimentos concorrenciais para atribuir a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na região em causa.
77. **A este respeito, a AdC defendeu, em 2018, no seu Plano de Ação**⁹⁴, que entidades (potenciais ou efetivos) concorrentes ao nível dos serviços de transporte não devem poder gerir uma estação central de camionagem.
78. **Em outubro de 2019, a AdC emitiu, também, recomendações relativas à importância de assegurar a eficácia do regime de acesso a interfaces e terminais de transporte público de passageiros**⁹⁵ e, nesse sentido, de garantir a implementação de um regime sancionatório efetivo, proporcionado e dissuasivo, através das seguintes medidas:

⁸⁷ Ver [mapeamento dos interfaces e terminais de serviço público de transporte rodoviário de passageiros disponibilizado pelo IMT](#), consultado em 27 de novembro de 2019; ver, ainda, decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundão, parágrafo 317.

⁸⁸ Ver Decreto-Lei nº 140/2019, de 18.09.2019.

⁸⁹ Ver nº 8 do artigo 12º do Decreto-Lei nº 140/2019.

⁹⁰ Correspondem a interfaces ou terminais alternativos que sejam economicamente aceitáveis para o requerente, proporcionem uma infraestrutura comparável à infraestrutura solicitada, proporcionem ligação à infraestrutura solicitada, possibilitem o acesso por passageiros a outros meios de transporte público e permitam ao requerente realizar o serviço de transporte que explora de uma forma semelhante face à infraestrutura solicitada (ver alínea c) do nº 1 do artigo 12º do Decreto-Lei nº 140/2019).

⁹¹ Ver nº 4 do artigo 12º do Decreto-Lei nº 140/2019.

⁹² *Idem*.

⁹³ Ver nº 5 do artigo 12º do Decreto-Lei nº 140/2019.

⁹⁴ Ver capítulo III.4.1.2. do [Relatório “Plano de ação da AdC para a reforma legislativa e regulatória de 13 profissões liberais autorreguladas e para os setores de transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário”](#), publicado em novembro de 2018 e elaborado no âmbito do [Projeto “AdC Impact 2020”](#), desenvolvido pela AdC em colaboração com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

⁹⁵ Ver [recomendação da AdC relativa ao diploma legal que regula o acesso ao e a exploração do serviço público de transporte de passageiros expresso e que regula o acesso a interfaces e terminais rodoviários de passageiros](#), de outubro de 2019.

- Sancionar o incumprimento pelos operadores de interfaces e terminais de serviço de transporte rodoviário de passageiros do prazo máximo para decidir sobre um pedido de acesso a essas infraestruturas;
 - Avaliar a adequação do prazo máximo para os operadores de interfaces e terminais de serviço de transporte rodoviário de passageiros decidirem sobre um pedido de acesso a essas infraestruturas; e
 - Avaliar a adequação e a proporcionalidade dos valores mínimo e máximo das coimas consagradas⁹⁶.
79. Adicionalmente, de acordo com a regulamentação aplicável⁹⁷, no que respeita ao custo a incorrer pelos operadores de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, os operadores de interfaces e terminais devem publicitar, na sua página da *Internet*, a listagem dos serviços prestados e respetivos preços.
80. **A este respeito, e à semelhança de outras disposições regulamentares destinadas a assegurar o acesso por terceiros a infraestruturas, em condições equitativas e não discriminatórias, a AdC defendeu que a regulamentação em causa deveria passar a prever de forma expressa os princípios que devem observar os preços de acesso – nomeadamente, em termos de adequação, proporcionalidade e carácter não discriminatório –**, assim como a sua avaliação e monitorização por uma entidade independente.
81. **Esse escrutínio é crucial para garantir a eficácia do regime de acesso**, principalmente nos casos em que a infraestrutura é gerida por uma entidade que também pode explorar serviços de transporte na região em causa.

3.5.2. Instalações de apoio

82. **No que diz respeito às instalações de apoio (parques de estacionamento, oficinas, instalações de lavagem e higienização de veículos, postos de combustível dedicados e escritórios), a AdC concluiu, na sua decisão relativa no Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundão, que o acesso a este tipo de instalação tende a garantir uma vantagem aos operadores incumbentes face aos concorrentes**, passível de reforçar as barreiras à entrada e à expansão de novos operadores e de operadores de pequena escala⁹⁸.
83. **Como tal, considera-se importante que as autoridades de transportes estejam cientes e alerta para estas potenciais barreiras à participação de operadores nos procedimentos**, e que ponderem a sua importância nos procedimentos que lancem.
84. **Neste contexto, pode ser pertinente avaliar a possibilidade de disponibilizar as eventuais instalações de apoio que as autoridades de transportes detenham aos operadores selecionados** para explorar o serviço em determinada região⁹⁹, com o objetivo de promover a participação de operadores nos procedimentos em causa. Essa possibilidade, a existir, deve ser claramente prevista no caderno de encargos do procedimento.

⁹⁶ Previstas nas alíneas h) e i) do nº 1 do artigo 17º e na alínea e) do nº 2 do artigo 17º do Decreto-Lei nº 140/2019.

⁹⁷ Ver alínea a) do nº 6 do artigo 12º do Decreto-Lei nº 140/2019.

⁹⁸ Ver decisão da AdC no âmbito do Processo Ccent 51/2019 – RBI/Grupo Fundão, *e.g.*, parágrafos 327, 328, 332 e 333.

⁹⁹ Nesse sentido, a Steer Davies Gleave entendeu que as autoridades de transportes podem considerar possuir ou arrendar depósitos de manutenção de veículos e disponibilizar aos participantes em procedimentos concorrenciais para atribuir a exploração serviço público de transporte rodoviário de passageiros que escolham para realizar essa exploração (ver [Relatório “Study on economic and financial effects of the implementation of Regulation 1370/2007 on public passenger transport services – February 2016”](#), 7.40, elaborado pela Steer Davies Gleave para a CE).

3.6. Frota a utilizar na exploração do serviço

85. **O procedimento concorrencial para atribuir a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros pode definir requisitos relacionados com a frota a utilizar** na exploração do serviço, que devem ser claramente previstos no caderno de encargos do procedimento. Desses requisitos destacam-se:
- A entidade responsável pelo investimento (nomeadamente, o operador ou a autoridade de transportes, que disponibilizará a frota ao operador) e a entidade para a qual, no final da vigência do contrato, a frota reverte (questão particularmente relevante nos casos em que o investimento é da responsabilidade do operador); e
 - As características da frota, nomeadamente o estado¹⁰⁰, a idade¹⁰¹, o combustível, a imagem¹⁰², a capacidade¹⁰³, a acessibilidade por pessoas com mobilidade reduzida, a marca e os componentes dos veículos.
86. **No que respeita a requisitos relacionados com a idade dos veículos e/ou da frota, considera-se que a autoridade de transportes deve avaliar a proporcionalidade da inclusão no procedimento de requisitos que reflitam a utilização e a depreciação dos veículos e/ou da frota alternativos** aos requisitos relacionados com a idade¹⁰⁴, sobretudo caso o operador seja responsável pelo investimento. A AdC tem defendido uma atuação análoga no caso do serviço de transporte de mercadorias em veículos com peso bruto igual ou superior a 2.500 quilogramas e nas atividades de *rent-a-car* e *rent-a-truck*¹⁰⁵.
87. **Nesse contexto, sem prejuízo de outros objetivos de interesse público (e.g., ambientais), deve ponderar-se aferir a utilização e a depreciação da frota (as variáveis que, efetivamente, relevam para a exploração do serviço), alternativamente, com base no resultado da (obrigatória) inspeção técnica na estrada dos veículos**¹⁰⁶.
88. **Estas formas alternativas de aferir a depreciação da frota mitigam o impacto que requisitos relacionados com a idade dos veículos** possam ter na participação de operadores com uma frota mais antiga, devido ao maior investimento que têm que realizar para cumprir um eventual requisito desta natureza.

3.7. Compensação por obrigações de serviço público

89. **O cumprimento de obrigações de serviço público no âmbito da exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros pode conferir o direito ao operador a uma compensação financeira pela autoridade de transportes**¹⁰⁷. A compensação não pode exceder o efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências da execução das obrigações de serviço público sobre os custos e receitas do operador¹⁰⁸. Esta matéria é objeto de avaliação pela AMT, no seu parecer prévio vinculativo sobre as peças do procedimento de formação do contrato.

¹⁰⁰ A título exemplificativo, requisitos relacionados com a frota poder ser constituída, total ou parcialmente, por veículos usados.

¹⁰¹ A título exemplificativo, requisitos relacionados com a idade máxima dos veículos e/ou a idade média da frota.

¹⁰² A título exemplificativo, requisitos relacionados com a cor dos veículos.

¹⁰³ A título exemplificativo, requisitos relacionados com o número mínimo de passageiros que é possível transportar nos veículos.

¹⁰⁴ A título exemplificativo, o número máximo e/ou médio de quilómetros percorridos pelos veículos.

¹⁰⁵ Ver capítulos III.4.2.1., III.4.3.1. e III.4.3.2. do [Relatório “Plano de ação da AdC para a reforma legislativa e regulatória de 13 profissões liberais autorreguladas e para os setores de transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário”](#).

¹⁰⁶ O regime de inspeção técnica na estrada de veículos comerciais em circulação é estabelecido no Decreto-Lei nº 144/2017.

¹⁰⁷ Ver nº 1 do artigo 24º do RJSPTP.

¹⁰⁸ Ver nº 3 do artigo 24º do RJSPTP.

90. **Essa compensação deve ser determinada de maneira a evitar a sobrecompensação**, que é prejudicial para os consumidores, e, também, a assegurar a sustentação financeira da exploração do serviço.
91. **Nesse sentido, é crucial que a compensação em causa e as obrigações de serviço público subjacentes sejam regidas pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade**¹⁰⁹, de forma a mitigar o risco de encerramento artificial do mercado e de criação de barreiras desproporcionais à entrada no mercado.

Fevereiro de 2021

¹⁰⁹ A jurisprudência do Tribunal de Contas em matéria de visto prévio dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros tem subjacente um entendimento análogo. De facto, essa instituição vem especificar que a atribuição de compensação financeira exige: «a. A enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigação de serviço público; b. Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada 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 fossem explorados em condições de mercado; c. A valoração do 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» (ver acórdãos da 1ª Secção em Subsecção do Tribunal de Contas [nº 5/2018](#), de 23.01.2018, e [nº 4/2019](#), de 12.02.2019, e acórdãos da 1ª Secção em Plenário do Tribunal de Contas [nº 19/2019](#), de 25.06.2019, e [nº 12/2018](#), de 20.06.2018).