

PARECER N.º 83/AMT/2021

DIREÇÃO DE SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Em 05-12-2019, o Município de Mortágua (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a Certidão da Minuta da Ata de Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Mortágua, na qual, foi deliberado por unanimidade autorizar a manutenção do título de concessão do serviço público do transporte de passageiros (Protocolo) celebrado com a [confidencial], e a prorrogação do mesmo até à conclusão do procedimento concursal tramitado pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM).
2. Nesta sequência e para os efeitos da emissão de Parecer Prévio Vinculativo, nos termos do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, foram solicitados esclarecimentos em 18-06-2020, 20-08-2020, 21-09-2020, 16-02-2021, 24-02-2021 e 08-03-2021 e que foram prestados em 12-02-2021, 23-02-2021, 08-03-2021.
3. Posteriormente, em 12-08-2021, o Município remeteu à AMT *“para efeitos de apreciação prévia por parte dessa Entidade da Minuta do Acordo de regulação dos termos e condições relativos à exploração dos serviços inerentes às linhas de transporte público de passageiros previstas nas autorizações provisórias e de atribuição de compensação por obrigações de serviço público ao operador, a celebrar entre o Município de Mortágua e a Empresa [confidencial],”*, destinado a substituir o anterior contrato.
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de 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 dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

6. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.

7. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

8. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

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

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

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

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

9. Antes de mais, de referir que por email de 20-01-2020, a AMT emitiu a seguinte comunicação a todas as autoridades de transportes:

- *“Tal como consta de informação pública da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes⁶ a qual foi oportunamente remetida às Autoridades Metropolitanas (AM) e Comunidades intermunicipais (CIM), com pedido de reenvio aos Municípios associados, o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, passou a dispor o seguinte:“
3 - Quando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes, incluindo transporte escolar quando incida em transporte público, através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-lei n.º 78/2014 de 14 de maio, na sua redação atual, antes de 3 de dezembro de 2019, as autoridades de transportes podem determinar a prorrogação dos instrumentos contratuais e das autorizações provisórias em vigor, até à conclusão dos mesmos procedimentos e não excedendo o prazo máximo de dois anos, de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva.4 - Para efeitos de supervisão no âmbito do Decreto-lei n.º 78/2014 de 14 de maio, na sua redação atual, as autoridades de transportes notificam a AMT dos atos que prolonguem o prazo de vigência das referidas autorizações ou contratos, bem como dos prévios atos administrativos relativos a procedimentos pré-contratuais, sem prejuízo do cumprimento das obrigações de informação e publicação previstas no artigo 22.º do RJSPTP, e no n.º 1 do artigo 7.º do*

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf.

regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, na sua redação atual.”

- *Assim, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, solicitamos a V. Exa que seja dado conhecimento a esta Autoridade dos atos de prorrogação e contratos ou autorizações provisórias que tenham sido emitidos por esse Município, no prazo máximo de 15 dias úteis. Caso já tenham procedido à respetiva notificação, solicitamos que a presente comunicação seja desconsiderada.*
- *Na eventualidade de as respetivas CIM/AM terem procedido a tais prorrogações e notificações, quanto a parte ou totalidade dos serviços de transportes disponibilizados nesse Município, solicitamos indicação nesse sentido.*

10. Por email da AMT, datado de 04-03-2020, dirigido a todas as autoridades de transportes foi comunicado:

- *“Tal como anteriormente comunicado, nos termos do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, a definição e a concretização das medidas de redução tarifária são da competência das respetivas autoridades de transporte, nos termos do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.*
- *Neste âmbito: As autoridades de transportes competentes podem impor (de forma isolada ou articulada com outras autoridades) obrigações de serviço público (OSP) ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis; O cumprimento de OSP pode conferir o direito a uma compensação, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo, habilitado por via de autorização e/ou contrato; Compete às autoridades de transportes competentes a aprovação e fixação de títulos de transporte e tarifários a vigorar nas respetivas áreas geográficas.*
- *A negociação ou imposição de OSP e respetivas compensações podem ser efetuadas através de contratos ou através de regras gerais (regulamentares, administrativas), designadamente nos termos do RJSPTP, do Regulamento (CE)*

1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro⁷, sem prejuízo do cumprimento de todas as normas legais inerentes a procedimentos de contratação pública e realização e validação da inerente despesa.

- A atribuição de compensações financeiras dirigidas à extensão da rede ou da diversificação da oferta dos serviços de transporte deve ser enquadrada num contrato de serviço público, precedido dos necessários procedimentos pré-contratuais e cumprindo todas as normas legais inerentes aos procedimentos de contratação pública, nos termos referidos no parágrafo anterior, bem como carece de parecer prévio da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.*
- Independentemente da designação do ato que procede à implementação das medidas tarifárias (protocolo, acordo, contrato, etc...) o que releva é o conteúdo objetivo do mesmo, pelo que a transferência de verbas públicas para um operador de transportes não pode deixar de cumprir todas as regras legais aplicáveis a tal procedimento.*
- As regras gerais de âmbito tarifário, que prevejam compensações tarifárias, designadamente pela prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros, aplicáveis a todos os operadores de forma equitativa e não discriminatória, devem estabelecer :A definição clara e transparente das OSP em causa e atribuição da respetiva compensação tarifária; O cálculo objetivo e transparente do montante da compensação, tendo em conta os gastos e rendimentos associados ao cumprimento da OSP em concreto e tendo por base pressupostos objetivos, tais como procura e oferta.*
- Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e no que se refere a instrumentos de caráter tarifário (definição inicial e alteração), o n.º 3 do artigo 10.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e artigos 5.º, 7.º e 13.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, estipulam a sua comunicação à AMT para efeitos de regulação e supervisão, incluindo a respetiva fundamentação.⁸*
- Em 2019 foi solicitada a V. Exas, o envio à AMT de todos os atos administrativos, contratuais e/ou regulamentares emitidos por CIM/AM e Municípios, incluindo a*

⁷ Ver também Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes em http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

⁸ Ver também Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf.

respetiva fundamentação, designadamente, no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART).

- *Não obstante, constatou-se que em diversas situações, nem todos atos formais de implementação das medidas iniciais, bem como todas as alterações subsequentes ou novas medidas, ao longo de 2019, foram comunicadas à AMT (designadamente medidas de âmbito municipal).*
- *Nesse sentido, somos a solicitar a V. Exas a atualização (se necessário e conforme o caso) de anteriores comunicações, quanto a 2019, esperando-se o mesmo procedimento em 2020 (sempre que necessário). Para o efeito, somos a solicitar a colaboração de V. Exas no sentido de reencaminhar a presente comunicação aos Municípios associados dessa entidade, para os casos em que os mesmos tenham emitido decisões administrativas ou regulamentares de nível municipal, complementares às medidas regionais ou de modo próprio. Caso V. Exas – Autoridades de Transportes - já tenham transmitido todas aquelas informações, solicitamos a desconsideração desta comunicação.*
- *Finalmente, sublinhamos que a obrigação de transmissão dos atos formais de implementação de medidas de redução tarifária ao abrigo do PART é independente dos reportes a efetuar ao Fundo Ambiental e Instituto da Mobilidade e dos Transportes, para efeitos de monitorização do programa e (ou atribuição de financiamento (artigos 8.º e 9.º do Decreto-lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro)).”*

11. Em 18-06-2020, a AMT, na sequência do envio do protocolo em vigor celebrado com o operador, referiu o seguinte:

- O pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (designadamente o Anexo), bem como o artigo 24.º do RJSPTP, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial⁹;
- O Município pretende compensar o operador pela exploração dos atuais serviços públicos, titulados por autorizações provisórias e na pendência da adjudicação de

⁹ Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

um procedimento concursal que absorverá estes serviços. A CIM comunicou à AMT a emissão de autorizações provisórias;

- No caso concreto, a AMT desconhecia qual o enquadramento contratual anterior a 2019 aplicável à empresa mencionada;
- Consta de informação pública da AMT¹⁰ e enviada a todas as autoridades de transportes que “à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa”;
- No entanto, foi notado não constar a devida fundamentação do preço contratual, algo que decorre diretamente do CCP, do RJSPTP e do Regulamento, dos Guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas¹¹, que estabelece que o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos do consignado nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações: “*Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço; Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado*”; e “*Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público*”;
- Em suma, foi referido que da fundamentação deve resultar comprovada a necessidade de compensação pela prática de obrigações de serviço público e,

¹⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹¹ <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”.

neste caso, e em especial, que circunstâncias (fatores, variáveis, pressupostos) se alteraram para levar à mudança das condições de exploração;

- No que se refere a gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual, todos deverão ser validados e afirmada a sua razoabilidade, sobretudo aqueles que são transmitidos pelos operadores;
 - Por outro lado, tendo a CIM realizado estudos de diagnóstico da rede atual e económicos e financeiros para o procedimento concursal regional, espera-se que seja comprovado que existe coerência dos dados de base e pressupostos.
12. Em 23-02-2021 foi endereçado à AMT um documento de “*Estudo da Conta de Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros no concelho de Mortágua*”, centrado no apuramento e justificação de custos que possam dar origem a compensações por obrigações de serviço público do município ao operador, e que procede à análise económica e ao apuramento das compensações relativamente à rede de transporte público, à estimativa das receitas dos passes (em caso de ausência de dados) e às atualizações dos valores do contrato, assim como à produção de peças técnicas operacionais que venham a ser necessárias, nomeadamente as relativas ao cálculo dos valores da produção.
13. Refere o documento que, no que diz respeito aos serviços de transporte público na área de estudo, há um claro domínio do transporte coletivo rodoviário realizado por um único operador, [confidencial], e que o transporte coletivo é assegurado por serviços de ligação de carácter municipal e intermunicipal, sendo que parte destes serviços fazem também transporte escolar em carreira pública.
14. Foram analisadas as diversas linhas em causa no protocolo, sendo que, para o cálculo dos custos inerentes à operação desta linha, a cargo do Município, foi considerada a proporção da produção quilométrica realizada em cada concelho, quando algumas delas ultrapassam fronteiras municipais.
15. No que se refere ao apuramento de custos e receitas, refere o relatório:
- Quanto aos valores dos custos relacionados com os motoristas é sublinhado que foram obtidos com base no contrato coletivo celebrado entre a ANTRUP (Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros) e a STRUP (Sindicato dos Trabalhadores de Transportes Rodoviários e Urbanos de Portugal) atualizado à data do relatório;

- Para os valores de consumo dos veículos, assim como de custos de manutenção marginal (pneumáticos, óleos, entre outros consumíveis), foram considerados valores padrão no setor, havendo uma distinção entre os valores referentes a viaturas Standard e a viaturas Mini. O número de motoristas necessário foi calculado para o dia da semana mais preenchido e das necessidades em termos de amplitude horária da oferta das linhas, ou seja, 7 motoristas com contrato a tempo inteiro e 5 motoristas com contrato a tempo parcial, não exclusivos à rede de Mortágua;
- A receita é proveniente de duas fontes distintas, a receita dos passes escolares e a da venda de bilhetes a clientes. A receita proveniente das vendas a clientes foi fornecida pelo operador atual, ao passo que o valor dos passes escolares foi calculado tendo por base a origem dos alunos e as escolas de destino;
- A estimativa dos gastos operacionais teve como base os pressupostos acima mencionados. Com o intuito de prever os gastos operacionais anuais foi ainda realizada uma simulação da organização operacional para exploração dos referidos serviços com base na produção quilométrica, sendo que os custos apresentados consideram apenas os referentes ao concelho de Mortágua;
- Quanto a motoristas foi considerado, como se referiu, o valor equivalente a gastos brutos com 7 motoristas a tempo inteiro e 5 motoristas a tempo parcial, não exclusivos ao concelho de Mortágua;
- Quanto a Frota - Combustíveis e Manutenção, a rubrica foi determinada pelo produto entre a produção total anual e o valor médio de consumo, juntamente com o valor médio de custo para manutenção com pneumáticos, óleos, entre outros consumíveis. Foram consideradas 12 viaturas Standard de afetação não exclusiva ao concelho de Mortágua;
- Quanto a estrutura e margem, em relação aos custos de estrutura foram considerados os restantes custos associados à administração, materiais de consumo, rendas, comunicações, seguros, limpeza, entre outros. Os custos de estrutura representam cerca de [confidencial], % dos custos operacionais associados à rede regular e outros serviços. Tendo em conta o reduzido risco relativo à procura, foi considerada uma margem de lucro de [confidencial], %, incidindo sobre os custos operacionais e os custos de estrutura.

16. Quanto a obrigações de serviço público, refere o relatório que os pagamentos adicionais ao operador sob a forma de compensações, para além das receitas da venda de bilhetes, de passes escolares e da sua emissão, são definidos de forma a suprir o défice de exploração.
17. Assim, concluiu-se que o serviço contratualizado tem o valor de €[confidencial], o qual é inferior aos gastos operacionais estimados, sendo que este valor corresponde à receita dos passes escolares, no valor de €[confidencial], e ao valor das compensações no valor de €[confidencial].

Do contrato

18. O protocolo entre o Município e a [confidencial], foi celebrado em 08-09-2011, e estabelecia no respetivo preâmbulo que:
 - *“(…) a existência de uma rede de transportes públicos adequada às reais necessidades dos respetivos utilizadores constitui uma condição essencial à garantia dos respetivos utilizadores constitui uma condição essencial à garantia do desenvolvimento económico e do bem-estar das populações;*
 - *O Município de Mortágua reconhece a necessidade de assegurar a existência de uma rede de transportes públicos rodoviária adaptada e adequada às necessidades de mobilidade dos seus munícipes, designadamente, à população escolar e aos trabalhadores;*
 - *A colaboração com [confidencial], A, permitirá ao Município de mortágua melhor assegurar a prossecução daquele objetivo, graças à maior experiência da [confidencial],. no estudo e definição de serviços a realizar, bem como na gestão corrente da operação de serviços de transportes”.*
19. Neste registo, o contrato estabelecia que:
 - Ponto I – O objeto do mesmo é estabelecer os termos e condições em é realizada a execução e exploração dos serviços de transporte público de passageiros, incluindo o transporte escolar outros serviços de transportes.
 - Ponto II – São realizadas 11 linhas de transporte, de acordo com horários e itinerários previstos no Anexo A e que as alterações às mesmas são efetuadas junto do IMT, com parecer prévio do Município.
 - Mais refere que são realizados, adicionalmente, serviços de transportes regular especializado, equivalentes a, no máximo, 125km por semana, tendo em vista a

realização de apoio à participação dos mais jovens em atividades extracurriculares.

- Ponto III – O Município compromete-se a não prestar serviços de transporte total ou parcialmente concorrentes com os serviços de transportes urbanos e escolares identificados, podendo ceder ao operador trabalhadores/motoristas qualificados, sendo os custos laborais da responsabilidade do Município, o que implica uma dedução de €[confidencial], ao valor contratual.
- O Município afeta ainda duas viaturas ao transporte de passageiros, sendo que a sua manutenção e respetivos seguros correm por conta daquele.
- O Ponto IV estabelece que o Município paga, anualmente, ao operador, €[confidencial],
- Ponto VI – O protocolo tem a duração inicial de um ano, sendo sucessivamente renovado por iguais períodos.

Esclarecimentos

20. Em 24-02-2021, a AMT enviou uma comunicação ao Município considerando o seguinte.

- Do *“Estudo da Conta de Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros no concelho de Mortágua”* conclui-se que o serviço contratualizado tem o valor de €[confidencial], inferior aos gastos operacionais estimados, sendo que este valor corresponde à receita dos passes escolares, no valor de €[confidencial], e ao valor das compensações no valor de €[confidencial],
- No mesmo documento refere-se que a totalidade da receita, associada às linhas contratadas, é de €[confidencial], e resultante da soma de passes escolares €[confidencial], + receita com emissão de passes escolares €[confidencial], + títulos mensais no valor de €[confidencial], + títulos ocasionais no montante de €[confidencial],), sendo que os gastos operacionais equivalem a €[confidencial],
- Decorre do mesmo documento que o operador é titular da receita (€[confidencial],) e recebe um valor de compensação no montante de €[confidencial], o que soma um total de €[confidencial], permitindo assim concluir pela existência de um défice operacional não coberto de €[confidencial], Neste aspeto entendeu-se ser de questionar se o operador considerava (ou não) tal valor incluído no seu risco operacional e próprio.

21. Quanto a esta matéria, o Município respondeu que *“Importa referir que para a determinação dos gastos operacionais foram considerados valores inferiores aos valores standard, representativos dos valores padrão do setor, usados noutros estudos da [confidencial],, verificando-se, ainda assim, um défice operacional”*.
22. Nesse caso, perante a dúvida sobre se existe acordo do operador para a contratação nestes termos, e se é considerado, por aquele, que o défice não coberto pela compensação se integra no risco da atividade assumido pelo operador, o Município respondeu, em 08-03-2021 que *“existe(existiu) acordo do operador para a contratação nestes termos, e foi considerado, por aquele, que o défice não coberto pela compensação se integra no risco da atividade assumido pelo operador.”*.
23. Mais foi questionado o facto de o protocolo estabelecer que: (i) Além das linhas de transporte público, são realizados, adicionalmente, serviços de transportes regular especializado, equivalentes a, no máximo, 125km, por semana, tendo em vista a realização de apoio à participação dos mais jovens em atividades extracurriculares; (ii) O Município compromete-se a não prestar serviços de transporte total ou parcialmente concorrentes com os serviços de transportes urbanos e escolares identificados, podendo ceder ao operador trabalhadores/motoristas qualificados, sendo os custos laborais da responsabilidade do Município, o que implica uma dedução de €[confidencial], ao valor contratual; (iii) O Município afeta ainda duas viaturas ao transporte de passageiros, sendo a sua manutenção e seguros correm por conta do Município, (iv) O Município paga, anualmente, ao operador, €[confidencial],
24. Quanto a esta matéria respondeu o Município que *“O protocolo em vigor apresenta valores praticados em 2011, tendo sido atualizados anualmente de acordo com as taxas de atualização correntes em cada ano. Os serviços de transporte regular especializado não foram contabilizados no cálculo dos gastos operacionais, correspondendo a custos correntes a um valor aproximado a três mil euros.”*
25. Foi ainda constatado o seguinte:
- No âmbito do controlo anual de compensações – pagamentos efetuados ao operador – foram transmitidos os seguintes dados à AMT:

[confidencial],

- No reporte promovido nos termos do previsto no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, consta do modelo B que o total de rendimentos do operador é de

- €[confidencial], não sendo tal coerente com os dados elencados supra (pagamentos efetuados e valor do contrato).
- No relatório enviado à AMT, em cumprimento do artigo 18.º do Regulamento 430/2019, é referido que, quanto a 2019, toda a despesa com a rede de transporte ascendia a de €[confidencial]
26. Face ao exposto, afigurou-se ser de clarificar a (in)coerência dos montantes referidos em diversos reportes quanto à fundamentação de um contrato que prevê a prestação e pagamento de serviços públicos de transporte e serviços regulares especializados, sendo claro que os diversos pagamentos associados ao mesmo serviço e/ou contrato deviam ser considerados e identificados de forma separada.
27. Quanto a estas questões, respondeu o Município que *“Para 2019, o valor do contrato de serviço público corresponde às obrigações de serviço público e ao valor dos passes escolares. A diferença entre [confidencial], € e [confidencial], € é o valor do iva aplicado a 6%. O valor dos passes escolares corresponde ao valor pago para a emissão do suporte físico dos passes escolares. A diferença entre [confidencial], € e [confidencial], € é o valor do iva aplicado a 6%. O valor dos transportes escolares – circuitos especiais corresponde ao valor contratualizados ao abrigo do protocolo entre a Câmara Municipal de Mortágua e a [confidencial],.”*
28. Foi também questionado se o operador recebe compensações por parte da CIM para efeitos de realização de serviços mínimos ou essenciais no âmbito das restrições da Pandemia Covid19, tendo o Município respondido que *“Existem compensações por parte da CIM Região de Coimbra. Em articulação com esta, a Câmara Municipal de Mortágua está a monitorizar para garantir que não se verifica dupla compensação”*.
29. Uma vez que as questões suscitadas em 08-03-2021 e em 24-02-2021 estavam relacionadas com os pagamentos efetuados pela CIM Região de Coimbra, em 09-03-2021, e tendo em conta que aquela entidade, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, reportou à AMT compensações pagas a esta empresa, mas sem ser possível identificar aquelas que recaíram sobre este serviço, foi solicitada informação sobre que compensações abrangeram os serviços incluídos neste protocolo e que mecanismos estariam a ser prosseguidos pelo Município e pela CIM para garantir que não se verifica (ou se verificou) dupla compensação ou, eventualmente, se a mesma não existiu, correspondendo, ou não, ao défice de exploração infra mencionado.
30. Foi ainda questionado:

- No que se refere à execução contratual, informação sobre: (i) O cumprimento pelos serviços contratados das obrigações constantes do artigo 22.º do RJSPTP; (ii) O cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro; (iii) O cumprimento de obrigações de exploração: horários e percursos e sobre eventuais sanções aplicadas;
- Uma vez que o Município referiu em anteriores comunicações que *“contratou uma assessoria nesta área, para elaboração de novo contrato no qual estejam definidas as compensações que se referem apenas ao cumprimento das Obrigação de Serviço Público”*, foi solicitado o envio de tal projeto.

31. O Município respondeu que *“O novo contrato garantirá o cumprimento das diversas obrigações mencionadas. O mesmo encontra-se em elaboração, sendo disponibilizado assim que concluído.”*

Novo contrato de serviço público

32. Em 12-08-2021, foi enviado o novo contrato (que substitui o anterior protocolo) que tem como objeto¹² (:

- A fixação de obrigações de serviço público e estabelecimento de novos termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário pelo operador no território abrangido pelo Município ao abrigo dos respetivos títulos de concessão outorgados nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis, atualmente objeto de manutenção transitória por força da autorização emitida pela CIM, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho:
- A atribuição ao operador de uma compensação pelas obrigações de serviço público impostas.

33. De acordo com a Cláusula 2.^a o acordo tem como termo resolutivo a extinção, por qualquer causa, da autorização provisória ou o início de operação efetiva da operação objeto do contrato de serviço público a adjudicar pela CIM nos termos e para os efeitos do disposto no RJSPTP e no Regulamento consoante o que ocorra em primeiro lugar.

¹² Designadamente nos termos e para os efeitos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 6.º e do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, dos artigos 23.º e 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela referida Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

34. Segundo a Cláusula 3.^a o operador obriga-se a assegurar a realização contínua dos serviços públicos de transporte de passageiros rodoviário abrangidos pela autorização provisória, cumprindo integralmente, para além das condições legais e regulamentares imperativas aplicáveis, as seguintes obrigações:
- Garantir a boa execução dos serviços inerentes às linhas, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
 - Operar as linhas de acordo com os percursos, horários e frequências previstos no Anexo I ao Acordo;
 - Adaptar, sob autorização prévia do Município, os percursos e horários dos serviços, em função dos planos de transporte escolares aplicáveis e com os calendários escolares dos estabelecimentos de ensino servidos por algumas das linhas previstas;
 - Requerer, custear, obter e manter todas as licenças e autorizações necessárias à realização dos serviços;
 - Prestar os serviços a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei;
 - Assegurar a existência e manutenção em vigor das apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes à operação dos serviços, incluindo, mas sem limitar, os seguros obrigatórios ao abrigo da legislação aplicável, celebrados com empresas de seguros devidamente autorizadas para o exercício da atividade seguradora;
 - Não interromper o desenvolvimento dos serviços inerentes às linhas, salvo autorização prévia e expressa pelo Município;
 - Colaborar lealmente com o Município e a CIM no âmbito da preparação do concurso público tendente à celebração do Contrato de Serviço Público e da execução deste contrato.
35. De acordo com a Cláusula 4.^a, na sua relação com os passageiros, para além das demais obrigações previstas na lei, o operador e os respetivos recursos humanos devem:

- Zelar pelo cumprimento dos horários e pela correta aplicação do sistema tarifário e de títulos de transporte;
 - Garantir que todos os passageiros detenham títulos de transporte válidos;
 - Disponibilizar aos passageiros, através de meios de comunicação adequados e eficientes, sobretudo a sua página de internet, todas as informações atualizadas respeitantes a horários, percursos, itinerários, tarifários, títulos de transporte, postos de venda, meios de reclamação e queixas, e condições de utilização do serviço, em observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do RJSPTP, no n.º 9 do artigo 7.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Capítulo II do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e do presente Caderno de Encargos;
 - Comunicar aos passageiros todas as alterações imprevisíveis causadas à operação dos serviços, com a maior brevidade possível e através dos meios mais adequados e eficazes para o efeito em face das circunstâncias concretas;
 - Divulgar aos passageiros as informações relativas ao funcionamento das atividades concedidas objeto do Contrato de Serviço Público, a disponibilizar pelo Município ou pela CIM, de acordo com as instruções dadas por estas entidades;
 - Cumprir a legislação europeia e nacional que consagra os direitos dos passageiros, nomeadamente o disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, assim como o previsto no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
 - Cumprir com as obrigações relativas ao livro de reclamações, em formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
36. De acordo com a Cláusula 5.^a, sem prejuízo das demais obrigações de informação e de reporte previstas na lei e em normas regulamentares, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP, o operador deve prestar ao Município todas as informações e todos os esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução contratual, incluindo relatórios mensais com todas as informações desagregadas (por linha) previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, em formato editável, bem como a prestação de informação referente aos dados necessários à elaboração dos relatórios anuais previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.

37. Segundo a Cláusula 6.^a, pela execução pontual e regular do contrato, para além da titularidade da receita tarifária, do recebimento do valor relativo aos bilhetes de assinatura que lhe são requisitados nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, e de outras subvenções atribuídas por outras entidades públicas, o operador tem direito a receber uma compensação anual no valor de €_[confidencial], podendo este montante ser alterado, por acordo entre as partes, para valor superior ou inferior, em razão das variações dos valores relativos aos mencionados bilhetes de assinatura.
38. É esclarecido que nos casos em que ocorram pagamentos de outras entidades que abrangem o mesmo serviço, o valor da compensação será ajustado, resultando da diferença entre gastos e rendimentos.
39. Na cláusula 7.^a é estabelecido que o operador deve dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística, por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas. A mesma cláusula estabelece que o Município deve proceder anualmente ao ajustamento dos pagamentos previstos no contrato quando se verificarem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis ao operador, nos termos da legislação aplicável, em especial no Regulamento.
40. Nos termos da Cláusula 9.^a, o Município detém poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, sem prejuízo da fiscalização por outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT.
41. A Cláusula 10.^a estabelece a definição do gestor do contrato e a Cláusula 11.^a institui que sem prejuízo da possibilidade de resolução com fundamento em incumprimento contratual, o Município aplica, com observância das regras previstas artigo 45.º do RJSPTP, sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento.
42. Por cada evento de mora ou de cumprimento defeituoso é aplicada uma sanção contratual pecuniária entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função gravidade da infração, *“com base no seguinte modelo de avaliação de desempenho:*
- a) *IR = 100% (índice de realização dos serviços)*
- considera-se um serviço realizado se for realizado na íntegra, de acordo com o horário e paragens com passagem prevista em cada circulação;*

- $IR = [1 - (\text{Número de circulações não realizadas ou incompletas} / \text{Número de circulações planeadas})] \times 100\%$;

- Avaliação mensal com aplicação de multa entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função da recorrência da infração.

b) $IP10P > 90\%$ (Índice de pontualidade à partida)

- considera-se pontualidade à partida qualquer circulação cujo atraso seja inferior a 10 minutos face ao horário previsto para a primeira paragem da circulação;

- $IP10P = [1 - (\text{Número de circulações com atraso igual ou superior a 10 minutos à partida} / \text{Número de circulações realizadas})] \times 100\%$;

- avaliação mensal com aplicação de multa entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função da recorrência da infração.

c) $IP10C > 90\%$ (Índice de pontualidade à chegada)

- considera-se pontualidade à chegada qualquer circulação cujo atraso seja inferior a 10 minutos face ao horário previsto para a última paragem da circulação;

- $IP10C = [1 - (\text{Número de circulações com atraso igual ou superior a 10 minutos à chegada} / \text{Número de circulações realizadas})] \times 100\%$;

- avaliação mensal com aplicação de multa entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função da recorrência da infração.

d) Iniciar qualquer circulação antes da correspondente hora planeada no horário, sendo cada caso de adiantamento não autorizado pelo CONTRAENTE PÚBLICO considerado como uma infração autónoma, sancionável pela aplicação de uma multa fixa no valor de 10 €.”

43. Nos termos da Cláusula 13.^a, para além de outros casos de violação reiterada ou grave das disposições legais ou do contrato, o Município pode resolver unilateralmente o mesmo, sem direito a qualquer indemnização, se (i) forem ultrapassados os limites do valor acumulado das sanções contratuais (ii) não cessar o incumprimento ou o incumprimento defeituoso, (iii) incumprimento de decisões emanadas de quaisquer entidades com poderes de regulação, (iv) declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução, (v) condenação do operador por qualquer delito que afete de forma grave a sua honorabilidade profissional ou que o impeça de cumprir o contrato; e (vi) exercício de prática fraudulenta que lese o interesse público.

44. A 13-08-2021, a AMT questionou o Município quanto a aparentes divergências vertidas nos documentos de fundamentação enviados, nomeadamente:

- Do *“Estudo da Conta de Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros no concelho de Mortágua”* de 23-02-2021, decorre que o serviço contratualizado tem o valor de €[confidencial],, inferior aos gastos operacionais estimados (€[confidencial],), sendo que este valor corresponde à receita dos passes escolares, no valor de €[confidencial],, e ao valor das compensações no valor de €[confidencial],. Decorre do mesmo documento que o operador é titular da receita (€[confidencial],) e recebe um valor de compensação no montante de €[confidencial],, o que soma um total de €[confidencial],, permitindo concluir pela existência de um défice operacional não coberto de €[confidencial], (neste caso foi esclarecido que o operador aceitava tal facto);
- Do documento *“Conta de Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros no concelho de Mortágua”*, datado de 12-05-2021, onde se apurou que total de gastos operacionais é de €[confidencial], e o total da receita é de €[confidencial],, daqui decorrendo um défice operacional de € [confidencial],, não se estabelecendo, expressamente, valor da compensação;
- Do documento designado por *“Encargos da Rede de Transporte de passageiros no concelho de Mortágua”*, datado de 23-06-2021, em que para o ano 2021 se estimou que o pagamento a efetuar ao operador será de €[confidencial], dos quais €1[confidencial], correspondem aos Passes Escolares e €[confidencial], à compensação por Obrigações de Serviço Público, não constam as restantes variáveis de base.

45. A 17-08-2021, o Município esclareceu que:

- *“O primeiro documento, de 23-02-2021, diz respeito à Conta de Exploração do ano 2020/2021, e uma vez que o valor de compensação ao operador já estava negociado, este consta do documento.*
- *O segundo documento, de 12-05-2021, diz respeito à Conta de Exploração do ano de 2021/2022 e é um documento interno com os custos e receitas já atualizados, que serve como suporte inicial de negociação, onde é calculado o valor máximo de compensação que o município poderia pagar ao operador.*
- *O terceiro documento, de 23-06-2021, diz respeito aos Encargos do Município para 2021/2022, com o valor de compensação já negociado e aceite pelo*

operador, inferior ao que consta do segundo documento, sendo que é este o documento que segue anexo ao contrato.”

III – DO PARECER

46. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
- «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

47. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e, nos termos do artigo 7.º, as CIM são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.

48. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

49. Assim, prefigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pelo Município enquanto autoridade de transportes.
50. Contudo, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹³.
51. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.
52. Tal afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;

¹³ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

53. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
54. O Município celebrou com a CIM um contrato interadministrativo¹⁴, delegando todas as competências, estando os serviços em causa previstos na rede a concurso no procedimento concursal regional conduzido pela CIM, que foi objeto de parecer prévio vinculativo favorável por parte da AMT e se encontra em curso¹⁵.
55. Recomenda-se ainda a articulação do Município com a CIM, no sentido de assegurar a transição das atuais autorizações provisórias, tal como exposto em informação pública sobre a matéria¹⁶, uma vez que a fundamentação da presente adjudicação direta, para além de 03-12-2021, está intrinsecamente ligada ao lançamento e desenvolvimento do procedimento concursal conduzido pela CIM e que, eventualmente, irá absorver as linhas/serviços ora em análise.
56. De sublinhar que deve ser assegurado, independentemente da delegação de competências, que não se verifiquem pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril¹⁷. O Município já deu cumprimento ao artigo 6.º daquele diploma e comunicou à AMT todos os pagamentos efetuados ao operador, durante os anos de 2019 e 2020, pois a avaliação desta Autoridade incidirá sobre quaisquer pagamentos efetuados a operadores de serviço público.
57. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto

¹⁴ http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/CIMRC_contrato_interadminis_Mort%C3%A1gua.pdf

¹⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/3040/ppv_tomar_-regiao Coimbra_anadia_vagos.pdf

¹⁶ Da Aplicação do Regime de “Concorrência Regulada” constante do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e da sua relação com o regime das “Autorizações Provisórias” - https://www.amt-autoridade.pt/media/3148/concorrenca_regulada_autorizacoesprovisorias.pdf

¹⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento¹⁸ no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

58. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
- *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*
- *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.*

59. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e*

¹⁸ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;

- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".*

60. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar, de forma clara, os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

61. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "*gross cost*" e "*net cost*", em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "*net cost*";
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, uma vez que a remuneração do operador é indiferente à rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes no que concerne às contas da prestação de serviços.

62. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁹ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
63. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
64. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{20,21}"*.
65. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público"*, sendo que as incidências *"(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação*

¹⁹ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

²⁰ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

²¹ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

*de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*²²

66. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas “claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.
67. Dita o Anexo ao Regulamento que “para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável²³, igual ao efeito financeiro líquido”.
68. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que “a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em

²² Estarei também o amplamente citado Regulamento que “as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas” no respetivo anexo, sendo que “a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.

²³ Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.

69. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

70. Finalmente, o ponto 7 do citado anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*

71. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁴ 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 jurisprudência 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*

²⁴ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

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”.

72. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no nº1 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.
73. Por outro lado²⁵, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas²⁶ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{27 28}), 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*

²⁵ No caso concreto, esta contratação de caráter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

²⁶ <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”.

²⁷ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁸ 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

- *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”.*
74. De sublinhar, desde já, e positivamente, o facto de o Município ter diligenciado pela elaboração de novo contrato de serviço público, substituindo o anterior protocolo, e suprimindo, assim, as diversas insuficiências suscitadas pela AMT na galeria de interações mantidas.
75. Por outro lado, analisando a fundamentação do procedimento - quanto a uma rede que não oferece transformações substanciais ou estruturais quanto à existente – confirmase que se procedeu à contabilização de gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço, no sentido de calcular a existência de eventual défice de exploração que deva ser coberto ou mitigado com o pagamento de compensações, em função das obrigações de serviço público prosseguidas.
76. O Município apresentou os dados de gastos e rendimentos da exploração de 2015 a 2021, que foram sendo sucessivamente atualizados, resultando dos dados apresentados a existência de défice de exploração e, em consequência, a necessidade de pagamento de uma compensação que, no período de 2021/2022, ascende a €_[confidencial], sem prejuízo dos acertos a que haja lugar, tal como previsto no contrato.
77. Estão por isso identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento do serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
78. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor da compensação fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
79. Será sempre de garantir, de forma a evitar sobrecompensação, a aposição de um prazo contratual claro, em função da adjudicação do procedimento concursal já referido, mas também que a remuneração do operador deve ter em conta outros pagamentos e receitas. Caso contrário, os pagamentos finais podem ultrapassar o que é considerada a rentabilidade razoável nos termos do Regulamento.

80. O valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem é de 10%²⁹. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautelará o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública, e, por isso, é considerado como referencial para o cálculo do lucro razoável associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros.
81. De qualquer modo, tendo em conta que os gastos operacionais estimados são cerca de €[confidencial], e a receita é de cerca de €[confidencial], - na maior parte proveniente dos passes escolares - gerando um défice de cerca de €[confidencial],), que não é totalmente coberto pela compensação e ainda que se referira que tal é aceite pelo operador como parte do risco da atividade, importa obter dados mais precisos e validados/auditados sobre esta matéria. Mesmo não tendo em conta o atual contexto, afigura-se ser de interrogar:
- Que o “risco assumido” pelo operador se repita de um ano para o outro, acumulando défices de exploração, mantendo o mesmo nível de exploração e mesmos custos e sem ser remunerado em correspondência;
 - Se eventualmente estará em causa a cobertura da totalidade do défice por via de receitas acessórias ou tendo em conta economias de escala e sinergias com meios e serviços de transportes contíguos;
 - Ou mesmo se, eventualmente, os valores atinentes a gastos são superiores aos efetivamente registados.
82. Não só o Município transmitiu o acordo do operador com valor de compensação, como esclareceu as diferenças de valores entre os vários documentos de fundamentação, concluindo, assim que o valor de €[confidencial], resultou do cálculo dos gastos e rendimentos associados à exploração, bem como o respetivo défice, tal como é determinado pelo RJSPTP e Regulamento.
83. É certo que tais montantes são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual, devendo o Município proceder à sua validação e sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do presente contrato, de forma a obter dados mais precisos

²⁹ Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qswb/Dashboards> -

que permitam ajustamentos contratuais ou mesmo ajustamentos em pagamentos (tal como já revisto no contrato).

84. Numa ótica de proporcionalidade, será necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade, e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
85. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que os dados utilizados, que permitem concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução dos contratos de serviço público em causa.
86. Quanto aos períodos anuais e quanto aos serviços já executados no que se refere ao protocolo inicialmente analisado, considera-se que carecerá de efeito útil a introdução de alterações aos mesmos, sendo que o novo contrato já procede à supressão das diversas insuficiências na sequência das interações tidas com a AMT.
87. Assim, é de sublinhar que, no caso concreto:
 - Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público são descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - São impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte detalhadas de elementos operacionais, económicos e financeiros;
 - A detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda possibilitam a deteção de situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
 - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;

- As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como ser definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
88. Sendo as obrigações estabelecidas de forma clara, objetiva e transparente, melhor se justifica o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.³⁰
89. Sem prejuízo, em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada³¹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
90. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³², adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

³⁰ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

³¹ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

³² Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo

91. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação³³, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores³⁴, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e/ou eliminar.
92. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018³⁵, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
93. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³⁶, neste último caso desde 2015³⁷, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.^{38 39 40}
94. Nesse sentido, recomenda-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente

desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

³³ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³⁴ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

³⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³⁷ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

³⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

³⁹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴⁰ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.

95. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros⁴¹, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público⁴², como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias⁴³.
96. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
97. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do

⁴¹ "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

⁴² Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial partilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

⁴³ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

Código dos Contratos Públicos e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.

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

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

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	<ul style="list-style-type: none"> • Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+

Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título
-----------------	---	--

99. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias⁴⁴. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
100. Sublinha-se que, nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá diligenciar junto dos operadores pela transmissão à AMT de informação⁴⁵ sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
101. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril⁴⁶, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
102. Nesse sentido, volta-se a sublinhar a recomendação de proceder a uma validação das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.

⁴⁴ Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

⁴⁵ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴⁶ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

103. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁴⁷, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁴⁸.
104. No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios⁴⁹
105. Para o efeito, é essencial⁵⁰, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.⁵¹
106. Assim, é de sublinhar que a emissão de parecer favorável é admissível tendo por condição que os circuitos em presença se encontram abrangidos pelo procedimento concursal concorrencial a lançar pela CIM, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da disrupção do serviço de transporte público, pelo que seria o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte daqueles Municípios e evitar situações de rutura de serviços.
107. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado nesta análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato ao mesmo tempo que integra uma CIM que

⁴⁷ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴⁸ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundação e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁴⁹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

⁵⁰ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁵¹ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.

108. Em linha com o antedito:

- Será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIM, dos contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “*ad hoc*”, como o ora em causa, têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município ao operador em referência, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro;
- Não obstante, não se devendo verificar a sobreposição temporal entre os contratos “*ad hoc*” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional;
- Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município⁵², o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais do contrato regional e uma redução da TIR, chamada de atenção esta que não poderá deixar de ser recordada de forma a minimizar os riscos de eventuais pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro por parte do operador no decurso da execução contratual;
- Impõe-se, assim, que seja recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma análise dos pressupostos dos Modelos contratuais – *máxime* no que respeita às projeções da procura nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.
- Afigura-se ainda relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar

⁵² Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

em causa a existência de diversas redes e distintos operadores, com modelos contratuais próprios, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.

Racionalidades basilares

109. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente prosseguida pela AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das determinações efetuadas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
110. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município, com condições de estabilidade necessárias à disponibilização de uma rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros, sobretudo numa zona de baixa densidade populacional. Atentos os pressupostos considerados, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público tendo em conta as compensações pagas e as receitas obtidas.
111. Por outro lado, o facto de se especificarem as condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
112. Acresce que resulta da operação em presença a garantia de uma partilha de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face ao atual quadro de recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como à introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.

113. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
114. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando a oferta à procura de uma forma dinâmica e eficaz.
115. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT, em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores e dos utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
116. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população, sendo de garantir a validação/auditoria dos dados transmitidos pelo operador.
117. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis, os quais não seriam alcançáveis caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
118. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, ao passo que, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

119. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos
120. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
121. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos⁵³ ⁵⁴ (por via de uma não sobrecompensação do operador):
122. Atento o quadro acabado de recensear, **determina-se** :
- Que o operador transmita os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado;
 - Que o operador disponha de adequados sistemas contabilísticos nos termos do Anexo ao Regulamento, devendo ser expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes a valores de compensações sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de

⁵³ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

⁵⁴ 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..

auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;

- Seja prevista, para efeitos de formação de preço contratual ou do valor de compensações, a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Que os dados relativos a gastos e rendimentos, e que servem de base ao cálculo de compensações, sejam validados e auditados;
- Se proceda à transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;
- Se dê cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro;
- Se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;

123. Sem prejuízo, quanto aos serviços já prestados, desde 2015:

- Deve ser garantida a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, devendo o operador colaborar para tal objetivo;
- Deve ser aferido se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos e para os efeitos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

124. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações elencadas deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato, ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
125. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico.
126. Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da análise das peças procedimentais de um concurso público para todo o sistema de transportes naquela região, considera-se que não será de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

V – DAS CONCLUSÕES

127. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável por estar em causa um procedimento transitório e de duração limitada à adjudicação do procedimento concursal regional conduzido pela CIM competente e por se considerar estar garantida a *compliance* com Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
128. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite, de forma razoável, considerar fundamentado o preço contratual e as remunerações/compensações correspondentes, no valor de €_[confidencial], a pagar ao operador à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa.
129. Contudo, para assegurar de forma permanente e contínua, a *compliance* com a, considera-se que o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.

130. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.
131. Dada a complexidade do procedimento, e estando-se na pendência do lançamento de um concurso público para todo o sistema de transportes na região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores á contratação e aos benefícios alcançados.
132. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores elou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma é também credora de parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, permitindo ainda a manutenção da cobertura da oferta de transportes público municipal.

Lisboa, 26 de agosto de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino