

PARECER N.º 80/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Fornos de Algodres (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por email datado de 14-07-2020, as peças do procedimento de “*Aquisição do Serviço Público de Transporte de Passageiros – Sistema de Transporte Público Municipal de Fornos de Algodres*”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio¹.
2. 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 estatutos da AMT (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.
3. 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 Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. 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 serviço²;

¹ Foram solicitados esclarecimentos em 21-07-2020, que foram prestados em 27-07-2020, 30-07-2020 e 11-09-2020.

² 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.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

- 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 contratuais³;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁵.
5. 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 2007⁶ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.
7. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas.
8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, 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 dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na

³ 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.

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

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

⁶ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

9. Anteriormente, a AMT emitiu o Parecer 26/AMT/2020, de 19-03-2020 quanto à aquisição de serviços naquele concelho à empresa União de Sátão. Segundo o Município, não obstante a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIM), no exercício das suas competências próprias respeitantes às linhas intermunicipais e das competências delegadas pelos municípios que a integram, a respeito das linhas municipais, nos termos dos contratos Interadministrativos de delegação de competências celebrados, ter já concluída a preparação do concurso público⁷, não seria expectável que aquele procedimento estivesse concluído no 1.º semestre de 2020.
10. Nesse sentido, pretendia o Município garantir que não haveria interrupção ou rutura do serviço à população de Fornos de Algodres, ficando o mesmo assegurado pelo contrato que vier a ser celebrado nos termos do presente procedimento até ao final do corrente ano letivo.
11. Neste momento, e não tendo ainda sido lançado o procedimento concursal regional, que ainda se encontra em análise na AMT, as condições de base no novo procedimento mantêm-se relativamente ao anterior.
12. Neste sentido, o Município pretende despoletar o presente procedimento, sendo que do Caderno de Encargos decorrem as principais obrigações contratuais seguintes:
 - A Cláusula 4.ª estabelece que a aquisição do Serviço Público de Transporte de Passageiros – Sistema de Transporte Público Municipal de Fornos de Algodres inclui uma rede de três linhas, bem como o transporte escolar assegurado pelo serviço público regular;
 - A Cláusula 5.ª estabelece que o contrato se mantém em vigor até 31 dezembro de 2020;
 - A Cláusula 6.ª estabelece um período transitório de 30 dias para criar as condições de exploração segundo o novo contrato;

⁷ Que se encontra em avaliação na AMT, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

- A Cláusula 8.^a estabelece a disponibilização das paragens identificadas na documentação;
- A Cláusula 9.^a estabelece como obrigações do operador:
 - Garantir a boa execução do Contrato, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
 - Elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte e executá-lo nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes em cada momento;
 - Cumprir e ajustar o serviço em conformidade com o plano de transporte escolar aprovado pelo Município;
 - Assegurar o cumprimento do Plano de Operação, garantindo que o serviço de transporte cumpra, em cada momento, todas as necessidades de procura que se venham a verificar, organizando adequadamente os respetivos níveis de serviço e assegurando condições de comodidade, rapidez e segurança;
 - Prestar os serviços de transporte objeto do contrato a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário, podendo rejeitar o acesso aos serviços apenas por razões fundamentadas de ordem pública, segurança pública ou saúde pública que não podem ser acauteladas por outros meios menos graves;
 - Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas pela operação;
 - Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes e que se projetem na atividade, nos termos das disposições legais e regulamentares vigentes em cada momento;
 - Prestar todo o apoio e fornecer todas as informações aos passageiros, antes, durante e após a prestação do serviço de transporte, em locais apropriados para o efeito;
 - Cumprir pontualmente os deveres e obrigações impostos pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e pelo Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;

- Cumprir todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPTP.
- A cláusula 10.ª estabelece a obrigatoriedade de apresentação de um Plano de Operação;
- As Cláusulas 11.ª e 12.ª estabelecem que o operador deverá satisfazer variações pontuais da procura, designadamente com a disponibilização de viaturas adicionais ou aumento das frequências, podendo conferir acréscimo de remuneração, e sem prejuízo das determinações de ajustamentos pontuais, ao abrigo do artigo 31.º do RJSPTP;
- A Cláusula 13.ª estabelece que o operador deve efetuar a manutenção do sistema, incluindo veículos, devendo, nos termos da Cláusula 14.ª, 15.ª e 16.ª, articular-se com o Município na gestão dos riscos associados à exploração;
- A Cláusula 17.ª estabelece que não devem existir interrupções ou suspensões do serviço, a menos que tal seja articulado ou autorizado com o Município, sendo que caso tal se verifique em período superior a 30 minutos, devem ser disponibilizados transportes alternativos;
- As Cláusulas 18.ª e 19.ª definem os títulos de transporte e tarifário a ser disponibilizados, sendo as receitas titularidade do operador e devendo ser disponibilizado um posto de atendimento e ser prestada toda a informação aos passageiros;
- A Cláusula 21.ª estabelece a obrigatoriedade de instalação de um sistema de bilhética integrado sem contacto, que deve permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formatos editáveis e transmissão de informações recolhidas junto de passageiros, com vista à implementação de ações de melhoria contínua do sistema de bilhética;
- A Cláusula 22.ª dita que deve ser cumprida toda a legislação, nacional e europeia, regulamentos administrativos e instrumentos de regulamentação de trabalho aplicáveis em matéria de contratação de pessoal;⁸

⁸ Designadamente no que respeita ao regime relativo à transmissão de unidade económica constante do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, na redação em vigor, e da Diretiva n.º 2001/23/CE do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos.

- A cláusula 25.^a estabelece a necessidade de prestação, ao Município, das informações e esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução contratual, incluindo (i) os relatórios anuais sobre as condições financeiras da prestação de Serviços, nos termos previstos no Anexo 6 ao Caderno de Encargos; (ii) as informações previstas no Anexo 1 ao Caderno de Encargos;
- A Cláusula 27.^a estabelece a obrigatoriedade de cumprir a todo o momento o disposto na legislação nacional e comunitária relativa à proteção da privacidade e dos dados pessoais, nomeadamente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016).
- A Cláusula 29.^a estabelece os poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações do operador, sem prejuízo da fiscalização, por outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;
- A Clausula 30.^a dispõe sobre a nomeação do gestor do contrato;
- A Cláusula 32.^a dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de plataforma que permita a gestão e monitorização organizada e integrada da execução contratual, assegurando, entre outros, a gestão da frota, *tracking*, o registo de bilhética, o planeamento da rede e de motoristas e a gestão contabilística de toda a atividade da prestação de serviços;
- A Cláusula 34.^a estabelece que a monitorização de desempenho do operador tem por base os indicadores de desempenho descritos no Anexo 1 ao Caderno de Encargos e nos termos da Cláusula 35.^a podem ser aplicadas aplicar deduções ou acréscimos à remuneração;
- A Cláusula 36.^a estabelece que, como contrapartida pela prestação de serviços, o operador tem direito a (i) 100% da receita tarifária, (ii) à remuneração indicada na proposta, a qual não pode ultrapassar o valor calculado nos termos do Anexo 7 ao Caderno de Encargos; (iii) à prestação do serviço público de transporte de passageiros em regime de exclusivo, nos termos do artigo 27.º do RJSPT e sem prejuízo de ajustamentos sempre que se verifique a existência de sobre remuneração por força de benefícios económicos supervenientes favoráveis ao Município;

- A Cláusula 38.^a estabelece a possibilidade de o Município poder beneficiar da partilha dos benefícios da realização de serviço nos termos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 30.º do RJSPTP;
 - A Cláusula 39.^a estabelece a possibilidade de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato devendo o operador apresentar (i) descrição detalhada do evento ou eventos elegíveis; (ii) indicação da disposição ou disposições contratuais na qual o pedido se funda; (iii) quantificação detalhada, fundamentada e comprovada do aumento dos gastos e/ou da redução dos rendimentos, decorrente diretamente do evento ou eventos elegíveis;
 - A Cláusula 45.^a estabelece que o operador ainda que em caso de subcontratação, é o único e direto responsável pelo pontual e perfeito cumprimento das obrigações relacionadas com o contrato e responde, nos termos da lei geral, por quaisquer prejuízos causados na execução do mesmo, pela culpa ou pelo risco;
 - A Cláusula 46.^a estabelece a possibilidade de resolução em caso incumprimento contratual definitivo, sem aplicação de sanções contratuais previstas na Cláusula 47.^a ou seja, nos termos previstos nos artigos 325.º e 329.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e no artigo 45.º do RJSPTP e nos termos do Anexo 8;
 - A Cláusula 50.^a estabelece que além de outros casos de violação reiterada ou grave, o Município pode resolver, a título sancionatório, o contrato, sem direito a indemnização, em caso de atraso, total ou parcial, na realização das atividades incluídas no contrato superior a 3 horas ou declaração escrita do próprio operador de que o atraso em determinada prestação excederá esse prazo, sendo que a resolução parcial do contrato implica, designadamente, o ajustamento da remuneração do operador.
13. No que se refere à execução contratual, foi solicitada informação sobre a forma em que a mesma ocorreu, durante as recentes restrições decorrentes da Pandemia Covid19, designadamente se os serviços foram todos ou em parte prestados e se a remuneração prevista foi no todo ou em parte paga, tendo sido respondido que *“transportes ocorridos durante a Pandemia Covid19 foram remunerados na sua totalidade pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, no âmbito da definição dos serviços de transporte essenciais, pelo que não serão alvo de remuneração por parte do Município ao abrigo deste contrato”*

14. E no que se refere à Pandemia Covid 19, e perfilando-se seguro que a situação epidemiológica tem uma evolução incerta, foi solicitada informação sobre de que forma tal influenciou os cálculos dos gastos e rendimentos associados, e em que estimativas de evolução de procura o Município se baseou para a elaboração do presente contrato. Haveria que esclarecer se os pressupostos foram elaborados sem ter em conta a atual situação, mas sim a anterior, o que poderia motivar, desde já, o reequilíbrio financeiro do contrato, tendo-se referido que *“as estimativas de evolução da procura baseiam-se maioritariamente nos transportes escolares de período homólogo, pelo que, à data, não se preveem alterações substanciais à mesma”*.
15. Na cláusula 51.^a, atenta a produção de serviços em causa, afigura-se que a realização de um serviço com atraso superior a 3 horas não configurará um atraso, mas antes a não realização de um serviço, tendo o Município respondido que *“foi alterado no caderno de encargos para 30 minutos”*.
16. Questionou-se também a razão de na Cláusula 47.^a não ser prevista a aplicação de multas contratuais ao incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato e prever-se apenas a resolução contratual, pois não será expetável que a resolução aconteça atentas as dificuldades em desenvolver outro procedimento em tempo útil para assegurar os mesmos serviços. Por outro lado, a avaliação contratual é anual, pelo que o resultado seria o operador incumprir, sem aplicação de multas ou sem que opere a resolução contratual. Em resposta foi referido que *“foi alterado caderno de encargos, nomeadamente a Cláusula 48.^a”*
17. Por outro lado, o Anexo 6 prevê a elaboração de relatórios anuais, incluindo a medição de índices de pontualidade e regularidade o que significa que as multas poderão ser apenas aplicadas após a prestação de serviços, afigurando-se que não terão qualquer efeito na indução de eficácia na execução de obrigações de serviço público, tendo o Município respondido que *“foi alterada a periodicidade dos relatórios para mensal, conforme consta do anexo 6”*.
18. Acresce que o Anexo estabelece diversas multas contratuais a aplicar nas matérias especificadas, mas, nas restantes, incluindo deveres de informação, o artigo 48.º não estabelece qualquer multa. Foi recordado que o artigo 45.º do RJSPTP estabelece que *“7 - Os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes que é parte no contrato, atender à gravidade da infração.”* Ou seja, todas as obrigações contratuais devem ter associado um valor mínimo e máximo, sendo o valor concreto

determinado pela sua gravidade. Do mesmo passo, não constava a obrigação de o operador colaborar com o Município na transmissão da informação necessária à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no artigo 18.º do Regulamento 430/2019, de 16 de maio, e dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/20079, sendo que a não prestação de tal informação deverá ser sancionada com multa contratual. Por isso foi considerado que a referência constante da Cláusula 57.^a é ambígua e carece de vinculatividade.

19. Em resposta referiu o Município que *“foi alterada a cláusula 48.^a, nos seus pontos 3 a 9. Foi ainda alterado o Anexo 6 com a introdução do ponto 8 com a obrigatoriedade de entregar um Relatório de desempenho mensal e consequentemente o Anexo 8 com a aplicação de multa para o incumprimento dessa obrigação. A cláusula 25.^a (deveres de informação) foi completada com o ponto 3”*.
20. Por outro lado, foram sublinhadas as orientações do Tribunal de Contas de que *“a produção de efeitos retroativos dos contratos está limitada nos termos do artigo 287.º do CCP, pelo que não podem ser consagrados efeitos retroativos em violação, designadamente do regime legal de cabimento e compromisso orçamentais e de fundos disponíveis e em violação das regras da concorrência”*¹⁰, tendo Município referido que *“Do nosso ponto de vista a retroatividade pode ser aplicada a este contrato, uma vez que o artigo 287º do CCP consagra: “ 2 – As partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando razões de interesse público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos: a) Não seja proibida por lei; b) Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e c) Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à de formação do contrato.”*
21. Assim, acrescentam *“do nosso ponto de vista consideramos: Existe interesse público, na medida em que a não existência de retroatividade neste contrato implica a não realização do serviço público de transporte regular de passageiros por parte do operador no nosso concelho, de modo imediato; A retroatividade não lesa direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros, na medida em que não existe outro operador que possa operar no nosso concelho, nas linhas identificadas no contrato; A retroatividade não impede, restringe ou falseia a concorrência na medida em que apenas este operador pode legalmente prestar o serviço que consta do caderno de encargos”*.

⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

¹⁰ <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>.

22. No que se refere à execução contratual, foi notado que anteriormente havia sido solicitada informação sobre a forma como a mesma ocorreu durante as recentes restrições decorrentes da Pandemia Covid19, designadamente se os serviços foram todos ou em parte prestados e se a remuneração prevista foi no todo ou em parte paga, tendo sido respondido que *“transportes ocorridos durante a Pandemia Covid19 foram remunerados na sua totalidade pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, no âmbito da definição dos serviços de transporte essenciais, pelo que não serão alvo de remuneração por parte do Município ao abrigo deste contrato”*.
23. E no que se refere à Pandemia Covid 19, e sendo certo que a situação epidemiológica tem uma evolução incerta, foi solicitada informação sobre de que forma a mesma influenciou os cálculos dos gastos e rendimentos associados, e com que estimativas de evolução de procura o Município se baseou para a elaboração do presente contrato.
24. Haveria que esclarecer se os pressupostos foram elaborados sem ter em conta a atual situação, mas sim a anterior, o que poderia motivar, desde já, o reequilíbrio financeiro do contrato, tendo-se referido que *“as estimativas de evolução da procura baseiam-se maioritariamente nos transportes escolares de período homólogo, pelo que, à data, não se preveem alterações substanciais à mesma”*.
25. Ora, à partida poder-se-ia pressupor que o anexo 7 consubstancia um mero conjunto de estimativas destinados a sustentar o cálculo do valor máximo a pagar pela entidade adjudicante e que, posteriormente, seria efetuado o acerto com base em valores reais. No entanto, tal não resulta expresso do contrato, parecendo decorrer do pagamento de uma remuneração fixa independentemente da execução contratual.
26. Em resposta, veio o Município referir que *“Relativamente a este ponto a cláusula 36.^a do Caderno de Encargos na alínea b) do n.º 1 dá, no nosso entender essa resposta, ao dizer citando “Cláusula 36.^a - Remuneração do cocontratante 1. Como contrapartida pela Prestação de Serviços, a partir do início do Período de Funcionamento Normal, o COCONTRATANTE tem direito, nos estritos termos da lei e do Caderno de Encargos: a) A 100% da receita tarifária nos termos da Cláusula 19.^a; b) À diferença entre o custo total do operador por dia em cada linha identificada no presente caderno de encargos e a sua receita diária em cada linha, conforme descrito na Nota 1 do Anexo 7, ficando desde já salvaguardado que nunca em caso algum, o valor da compensação poderá ser superior ao calculado para cada linha nos termos do Anexo 7 ao Caderno de Encargos, mais concretamente na coluna “Valor da Compensação por Dia”*.

27. Contudo, refere o Município *“para melhorar essa interpretação fizemos uma ligeira alteração ao n.º 3 da cláusula 36.ª para tornar mais clara essa situação”*.
28. Acresce que era referido quer as *“estimativas de evolução da procura baseiam-se maioritariamente nos transportes escolares de período homólogo, pelo que, à data, não se preveem alterações substanciais à mesma”* quando na verdade, desde março, a redução da procura, na generalidade dos transportes públicos, chegou a 90% e, quanto ao transporte escolar, chegou aos 100%. Também era referido que o operador foi remunerado pela Comunidade Intermunicipal, por serviços mínimos essenciais, não sendo tal claro no contrato, não esclarecendo se tal remuneração abrangeu que linhas e serviços e durante quanto tempo.
29. Em resposta, veio o Município referir que *“estando o Município a ultimar o Plano de Transporte Escolar, torna-se claro que, a menos que exista alguma alteração relativamente à pandemia não deverá haver alterações significativas do lado da procura no próximo ano letivo. Contudo, para melhorar esta situação acrescentámos o n.º 5 à cláusula 36.ª.”*
30. Aliás, de notar que o contrato estima custos e receitas da operação como tal remuneração da CIM ou as restrições do Estado de Emergência não se tivessem verificado. Por outro lado, caso estas condições contratuais estivessem em vigor, não seria possível, nem faria qualquer sentido ou seria justificável, que o operador fosse remunerado por via contratual e por via de pagamentos exógenos, da responsabilidade da CIM, para o mesmo serviço. Ou seja, até março de 2020, admite-se que as estimativas tivessem aderência à realidade, mas desde aquela data, a realidade mudou drasticamente, bem como a própria execução contratual. Nesse sentido, e independentemente da prestação de serviços dever ter o devido enquadramento, foi solicitada nova ponderação e justificação quanto ao que foi proposto.
31. Em resposta o Município adicionou o ponto 6 à cláusula 36.ª que estabelece que *“Durante o período compreendido entre 14 de março de 2020 e 16 de setembro de 2020 não haverá lugar a qualquer remuneração ao abrigo deste contrato, uma vez que a prestação de serviços durante esse período, devido à pandemia do COVID 19, será financiada pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, da qual o Município faz parte.”*
32. Por outro lado, à semelhança do que se verificou na contratação de serviços ao outro operador do concelho – em termos muito semelhantes à presente operação em análise – foi solicitado o envio das respetivas autorizações provisórias, bem como de documento

de enquadramento da contratação, incluindo a justificação do documento de fundamentação económico-financeira., tendo o Município acrescentado o n.º 5 da cláusula 36.^a que estabelece *“a não prestação de serviço público de transporte de passageiros, objeto do contrato, por razões que não são da responsabilidade do contraente público e do cocontratante, conforme definido no n.º 2 da cláusula 49.^a – Força maior (ex: suspensão transportes devido à pandemia, etc) não dá direito ao cocontratante em ser remunerado por um serviço que não foi efetuado.”*

33. Acresce que, anteriormente, foi-nos colocada a questão que o outro operador do concelho pretendeu contabilizar os km no vazio, tendo enviado os km em vazio para cada uma das carreiras. O Município considerou que tal implicava um aumento em 45% do valor do contrato e que tal não seria aceitável. Nessa ocasião foi considerado que habitualmente os km em vazio correspondem a um risco da operação assumido pelo operador, uma vez que, por definição, o que deverá ser custeado por uma autoridade de transportes será o serviço efetivamente prestado à população. Por essa razão, a maior parte dos procedimentos concursais sujeitos a parecer prévio da AMT incluem apenas a remuneração pelos km “comerciais”, ou seja, apenas aqueles que efetivamente transportam pessoas.
34. Neste caso, a questão assume maior relevância, dado o facto de os km em vazio constituírem uma parte muito relevante de toda a circulação inerente àquele serviço, alterando profundamente a economia contratual. Assim, neste caso, foi considerado que deveria ser adequadamente fundamentada a inclusão de todos ou parte dos km em vazio, eventualmente tendo em conta os circunstancialismos locais (operação, território, localização de instalações, etc) e/ou que a remuneração apenas dos serviços comerciais ser insuficiente para assegurar a sua exploração. Caso contrário, poderemos estar perante uma remuneração que excede o que será razoável admitir e enquadrar no Regulamento (CE) 1370/2007. Face ao exposto, foi solicitada explicitação do que é considerado no presente contrato.
35. Em resposta o Município referiu que *“neste caso os km em vazio não estão a ser considerados”*.

III – DA ANÁLISE

36. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público^{11 12}:

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;
- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.

¹¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹² A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf; Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>; Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf; Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (relevante para a elaboração de contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf; Informação sobre prestação direta de serviços de transportes por autoridades de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf; Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf), prevendo-se que em 2020 já possam existir relatórios de acompanhamento sobre o cumprimento destas obrigações; Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf); Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf; Aprovação de Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf; Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf; Monitorização da implementação do Programa de Apoio à Redução tarifária nos transportes públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf; Acompanhamento à implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: http://www.amt-autoridade.pt/media/2232/csite_rjsptp.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf; Implementação e disseminação do Livro de Reclamações Eletrónico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>); Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas); Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; Atualizações tarifárias relativas ao Serviço Público de Transporte de Passageiros (http://www.amt-autoridade.pt/media/1850/esclarecimentos_tat2019.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2192/tat_2020.pdf, http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite_atualizacao-tarifaria_22-03-2018.pdf).

37. No entanto, o legislador havia pré-determinado, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
38. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:
- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
 - Por estarem em causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
 - Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial¹³ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
39. Como referiu a AMT¹⁴, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no CCP articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
40. Estabelece o artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

¹³ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_I52_2015_9jun.pdf

- «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.
41. 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 comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
42. 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.
43. Tendo o Município delegado competências na CIM para emissão e autorizações provisórias e preparação do procedimento concursal na região, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, tal não obstará a que o Município, na pendência da adjudicação do procedimento concursal, e com o pressuposto de assegurar a manutenção do atual serviço de transportes à população¹⁵, serviço este que é considerado serviço público essencial nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho,

¹⁵ Igualmente nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

alterado pela Lei n.º 51/2019, de 23 de julho, proceda à imposição de obrigações de serviço público num período transitório e prossiga com relações contratuais anteriores.

44. De qualquer modo, sublinha-se que se afigura 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, dando cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP¹⁶.
45. No caso concreto, a CIM onde se integra o Município, submeteu à AMT, por delegação de competências, as peças do procedimento quanto ao processo concursal para os serviços de transporte na região, que se encontra em análise e procedeu à emissão de autorizações provisórias, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
46. O contrato que ora se pretende celebrar é efetuado 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 CCP, 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, e dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP fixando obrigações de serviço público e estabelecendo termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário pelo cocontratante no território abrangido pelo contraente público ao abrigo do respetivo título de concessão outorgado 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.
47. Ou seja, estamos perante a contratação de serviços ao operador atualmente habilitado a prestar o serviço de transporte de passageiros na região, pelo tempo necessário à conclusão do procedimento concursal para escolha de novo operador, a nível regional.
48. É certo que quanto à escolha do procedimento pré-contratual, decorre do CCP que a escolha do ajuste direto em função do valor do contrato é admissível abaixo dos € 20.000,00, sendo que o procedimento com consulta prévia pode ser utilizado quando o valor do contrato seja inferior a € 75.000,00 (€26.450,00) o que é o caso. No entanto, estaremos perante 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, acrescentamos nós, também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

¹⁶ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

49. No entanto, também nos termos de Acórdão do Tribunal de Contas¹⁷ e de acordo com as recomendações da AMT¹⁸, os procedimentos pré-contratuais celebrados neste âmbito devem incluir uma fase instrutória, em que se devem cumprir, para os efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
 - *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”.*
50. De recordar que 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”.*
51. 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.
52. 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*

¹⁷ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

¹⁸ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁹ Tal como refere 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. *“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.*

estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{20, 21}

53. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.²²
54. 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*

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.

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

em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.

55. 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”.*
56. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*
57. 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*

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”.*

possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público²⁴.

58. Finalmente, o ponto 7 do 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”*.
59. No caso concreto, a imposição de obrigações contratuais, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo o próprio interesse comercial. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²⁵, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos verdadeiramente vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se deverá mitigar e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.
60. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de concluir e sublinhar que a versão final do contrato, apresentada à AMT, depois de diversas dúvidas:
 - Descreve obrigações de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - Impõe obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros²⁶;

²⁴ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

²⁵ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

²⁶ O contrato estabelece a obrigatoriedade de instalação de um sistema de bilhética integrado sem contacto, que deve permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formatos editáveis e transmissão de informações recolhidas junto de passageiros, com vista à implementação de ações de melhoria contínua do sistema de bilhética, especificando o conteúdo dos relatórios, que informações dos passageiros são transmitidas. Na colaboração entre operador e município, costa também a necessidade de este transmitir os dados necessários para que o Município possa efetuar os reportes previstos no regulamento 4330/2019 e no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007; http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf.

- Estabelece-se a monitorização de desempenho do operador tem por base os Indicadores de desempenho descritos no Anexo 1, sendo que no Anexo 8 são estabelecidos os indicadores de performance a cumprir bem como a aplicação das sanções, diferenciadas conforme as infrações, em caso de incumprimento;
 - Refere expressamente as regras de atualização tarifária, constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 430/2019 16 de maio de 2019;
 - Estabelece obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - Prevê, nos termos do CCP, a figura do Gestor do Contrato, com importantes responsabilidades na boa execução contratual e na articulação com as diversas entidades públicas competentes
 - Apesar de se prever que o contrato se mantém em vigor até 3 dezembro de 2020, também se prevê que a duração pode ser inferior em caso de adjudicação do concurso público a ser lançado pela CIM.
61. Considera-se assim que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes.
62. Contudo, haverá que tecer considerações quanto à remuneração contratual e a necessidade de o seu pagamento ser devidamente articulado com o procedimento concursal da CIM.
63. Afigura-se ser necessário ponderar eventuais impactos, no modelo económico do futuro contrato da CIM, de contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre os Municípios e os operadores.
64. Os contratos “ad hoc” 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 termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro e como complemento das receitas tarifárias, o Município pretende assegurar ao operador uma participação financeira.
65. Não obstante não se verificar a sobreposição temporal entre o contrato “ad hoc” e o Contrato de Serviço Público, a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso o contrato se afigure economicamente mais vantajoso para os operadores incumbentes do que a futura

- Concessão de Serviço Público (ainda que para um modelo contratual de obrigações e abrangências territoriais não comparáveis).
66. Tendo em conta a fundamentação do procedimento concursal da CIM, o mesmo prevê a atribuição de compensações/remunerações e leva em conta as linhas que se desenvolvem em Fornos de Algodres.
67. Tal como refere o Município *“Para além destas 3 linhas onde opera a União de Satão, o Município de Fornos de Algodres tem mais duas linhas onde opera a empresa Berrelhas e para as quais adotaremos exatamente o mesmo procedimento, logo que validado este;*
- a) Para além destas linhas temos ainda os circuitos especiais que são realizados por Táxis e Instituições Particulares de Solidariedade Social;*
 - b) O valor de aproximadamente 200 mil euros enviado para a CIM está correto, porque é esse o valor que pagamos em média pelas operações descritas nas alíneas a) e b).”*
68. Afigura-se assim que os valores entre os dois procedimentos são coerentes.
69. De qualquer modo, haverá que se assegurar que não se verifica uma situação *opt-out* do Município²⁷, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais da concessão da CIM 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 da Concessionária no decurso da execução contratual.
70. Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, que garantam os pressupostos do Modelo – *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.
71. Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelos contratuais próprios.

²⁷ Hipótese que não é suscitada pelo Município ou CIM, mas que se coloca, em termos hipotéticos, tendo em conta que aquele Município apresentou à AMT um pedido de parecer prévio quanto à contratualização de compensações de serviço público, para a rede municipal, a título transitório, e até à adjudicação do procedimento concursal.

72. No que se refere ao preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, o mesmo permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, incluindo uma margem de lucro razoável para o operador.
73. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população²⁸, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região.
74. No caso em apreço, há lugar ao pagamento de uma remuneração sendo o operador, nos termos do disposto na cláusula 26.º do Caderno de Encargos, sendo remunerado, também, pelas receitas tarifárias.
75. De qualquer forma, e tratando-se da segunda aquisição de serviços efetuada na pendência do prosseguimento e adjudicação do concurso de âmbito regional, e sendo expetável que o mesmo não esteja adjudicado no primeiro semestre de 2021, recomenda-se que futuras contratações estejam sujeitas a um prazo mais alargado, com duração apenas condicionada pela referida adjudicação, de forma a evitar o lançamento de sucessivos procedimentos e mitigar as implicações decorrentes de eventual fracionamento da despesa sem a adequada fundamentação.
76. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais prévia objetivamente definidas e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas diretas e indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
77. Ainda assim, considera-se que na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível

²⁸ De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPPTP [“alvarás RTA”] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPPTP, até 30 de junho de 2016.”

de qualidade suficientemente elevada²⁹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

78. Das considerações *supra*, afigura-se que o Caderno de Encargos especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.
79. Contudo, a atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³⁰, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa ³¹, mas também para que se considere que as obrigações contratuais estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.³²

²⁹ 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".

³⁰ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

³¹ Tal como referido nas Orientações da Comissão: "O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. 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. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação *ex post*, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais."

³² 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 pela prestação 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

80. Por outro lado, recomenda-se o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPT, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.
81. Ademais, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros³³, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público³⁴. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta – expressamente - que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias³⁵.
82. No que se refere à relação com o passageiro, é certo que se estabelece o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. No entanto, é essencial³⁶ garantir, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de

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.

³³ "(...) 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".

³⁴ 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 compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

³⁵ 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."

³⁶ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

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 divulgadas³⁷.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

83. 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 supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
84. 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.
85. De qualquer forma, uma vez que 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 da recursos públicos^{38 39} (por

³⁷ 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. 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.

³⁸ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

³⁹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "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

via de uma não sobrecompensação do operador), deverá determinar-se que deve ser elaborado um relatório de execução⁴⁰ contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração⁴¹ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta:

- Os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁴²;
- A obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019⁴³ em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;
- A obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁴⁴, pelo menos desde 2015;
- A existência de adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias.

86. O Município deve garantir - expressamente no contrato - que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios *supramencionados*⁴⁵, sob pena de aplicação de sanções contratuais.

87. Deverá determinar-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:

interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁴⁰ De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPT.

⁴¹ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

⁴² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁴³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴⁵ 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

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
 - Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011,
 - Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
88. Deverá ainda ser garantido que o operador dispõe de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação, por gastos, rendimentos e por linhas, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas contratadas. De referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros⁴⁶, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público⁴⁷.
89. Por outro lado, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril⁴⁸, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por

⁴⁶ "(...) 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".

⁴⁷ 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 compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)".

⁴⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

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 governamentais impostas, por razões de saúde pública, na sequência da Pandemia Covid19.

90. Considera-se que a avaliação a efetuar nos termos do artigo 6.º do diploma citado, permitirá, também, confirmar a fiabilidade dos dados apresentados, pelo que o sentido do presente parecer se encontra, igualmente, condicionado por aquele procedimento.
91. Naturalmente que a ponderação e introdução destas ações 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.
92. Não obstante as preocupações de qualidade existentes, julga-se relevante recomendar que, por via de instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, se pondere, na medida do possível e no respeito da economia do contrato, o progressivo reforço dos critérios de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através da ponderação da implementação das normas do IPQ – Instituto Português da Qualidade, por constituírem boas práticas e referências precisas e transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade, bem como quanto à sua medição. A título meramente exemplificativo destacam-se as seguintes:
 - NP EN 13816:2003 – Transportes – Logística e serviços. Transporte público de passageiros. Definição da qualidade do serviço, objetivos e medição;
 - NP 4493:2010 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros urbanos. Características e fornecimento do serviço;
 - NP 4514:2014 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros interurbanos. Características e fornecimento do serviço;
 - NP 4538:2015 – Transporte público de passageiros. Serviço de aluguer ocasional e regular especializado. Características e fornecimento do serviço.
93. Considera-se ser ainda de recomendar:
 - Que sejam auditados e certificados os dados de base para o cálculo de compensações, tendo em conta, designadamente, os sistemas contabilísticos

do operador⁴⁹ seja para os 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. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que não existe evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados;

- O exercício de uma ação de supervisão efetiva e rigorosa à execução contratual, no sentido de garantir que o operador cumpre as obrigações de serviço público contratadas (algo que deverá ser refletivo no relatório de execução contratual), sendo essa uma condição essencial para justificar o esforço público no investimento em transportes públicos;
- No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção ao Município na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais⁵⁰, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações⁵¹;
- Que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, a eventualidade de não cumprimento, pelo operador, de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPT, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPT.⁵²

V – DAS CONCLUSÕES

94. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de

⁴⁹ 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

⁵⁰ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

⁵¹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

⁵² https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

passageiros até a adjudicação de um procedimento concursal regional, abrangendo todos os serviços públicos de transporte de passageiros.

95. De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas.
96. 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 equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais.
97. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.
98. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é 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 e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.
99. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao procedimento contratual é positivo, condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT.
100. 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.

Lisboa, 24 de setembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho