

PARECER N.º 28/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – INTRODUÇÃO

1. Através do Ofício n.º 5907-CA/2019, de 19-12-2019, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) deu conhecimento ao Município de Faro do Parecer Prévio Vinculativo positivo n.º 70/2019, de 19-12-19, quanto à prorrogação do Contrato de Prestação de Serviços de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Faro – Circuito Braciais, Patacão, Mar e Guerra (73/2016)
2. Não obstante o sentido positivo do Parecer, foram efetuadas diversas recomendações e determinações, incluindo a elaboração de um relatório de execução contratual contendo, de forma circunstanciada:
 - *“Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios estabelecidos para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento;*
 - *Demonstração dos níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc...) e identificação de todos os incumprimentos verificados;*
 - *Informação sobre se foram aplicadas sanções face a incumprimentos;*
 - *Identificação dos procedimentos tidos para auditar/verificar os dois pontos anteriores;*
 - *Identificação concreta relativa ao incumprimento de obrigações de prestação de informação, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP. Neste aspeto, o Município deverá apurar e comunicar à AMT, de forma detalhada, quais os dados que se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC) para efeito do competente procedimento contraordenacional, bem como deverá apurar e sancionar todos os outros incumprimentos contratuais no âmbito do anterior acordo;*
 - *Informação circunstanciada sobre o cumprimento das obrigações do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;*

- *Informação sobre se os postos de atendimento ao passageiro possuem livro de reclamações físico;*
- *Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, e da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações à Inspeção Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas”.*

3. Foi também determinado que em futuro contrato/prorrogação:

- *“Especificação e objetivação de todas as obrigações contratuais, no que se refere ao cumprimento de obrigações de serviço público, designadamente de níveis de serviço;*
- *Deve ser especificado o que se considera incumprimento operacional passível de sanção, ou seja, não realização de uma circulação ou mais por linha, por dia, por mês ou como é aferido o incumprimento de outras regras de qualidade ou obrigações contratuais e/ou considerar-se/expressar-se que qualquer desvio, de qualquer horário ou frequência, num único dia, é considerado incumprimento passível de sanção. Quando se trata da prestação de serviço público de passageiros, as obrigações e indicadores devem ser adequadamente parametrizados e objetivados¹ e tal objetividade fundamenta a concordância da AMT quanto à existência de efetivos mecanismos de exequibilidade contratual e de incentivo ao cumprimento de obrigações de serviço público;*
- *Devem ser consagradas sanções, com um valor objetivo e mensurável, para todos os incumprimentos contratuais, eventualmente em face do valor contratual, incidindo não só na prestação do serviço público, mas também nas obrigações de prestação de informação, bem como em obrigações de qualidade, graduando-as em função da sua gravidade. Tal implica que todas as obrigações contratuais devem ter expressão objetiva, para que possam ser mensuráveis;*
- *Introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica² que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa*

¹ No mesmo sentido o artigo 37.º e artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais já citados.

² “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: (i) 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, (ii) 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, (iii) 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”.

e por área de negócio, sem prejuízo de, num período transitório, se introduzirem regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa não contratualizadas diretamente nos contratos sujeitos a parecer³, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração⁴.

- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁵, para efeitos de monitorização mas também de apuramento de instrumentos contratuais⁶;
- O operador deve facultar à AMT 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 2019, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e que permitam a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{7 8}.”

4. Foi igualmente referido:

³ 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 (...)”.

⁴ 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.”

⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual.

⁷ Segundo o 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 a possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

- *“Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função dos circunstancialismos concretos e 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.*
 - *Mais se deverá determinar que, antes do fim do prazo da atual prorrogação, deverá ser apresentada informação sobre o cumprimento das determinações efetuadas e demonstrar que as medidas a tomar têm a virtualidade de sanar as insuficiências verificadas e são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa, sob pena de anulabilidade dos atos administrativos que os enformaram.*
 - *Podendo estar em causa nova extensão da vigência do atual contrato, considera-se que, face aos dados apurados na execução contratual, o Município deve efetuar novo exercício de fundamentação das compensações/remunerações, não sendo, nessa altura, admissível que se baseie em valores declarados e não validados/certificados pelo Município ou que não tenha em conta as presentes determinações”*
5. O Município remeteu à AMT, em 17-03-2020, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, as peças do procedimento atinentes a:
- Concurso Público para os Transportes Públicos de Passageiros do Município de Faro, exceto transportes urbanos⁹;
 - Segunda prorrogação do Contrato de Prestação de Serviços de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Faro – Circuito Braciais, Patação, Mar e Guerra.
6. Na mesma data foi remetido o relatório de execução contratual e respetivas evidências, para cumprimento dos condicionalismos elencados no parecer prévio vinculativo da AMT, sobre a primeira prorrogação do contrato 73/2016, pelo prazo de 105 dias seguidos, cuja vigência terminará no dia 09-04-2020.

⁹ Segundo o Município, a concessão dos transportes urbanos termina a 08-12-2032, procedimento este que merecerá ainda a análise, a posteriori, pela AMT.

II – DO ENQUADRAMENTO

7. Refere o Município que *“Com vista a dar cumprimento ao referido no parecer prévio vinculativo sobre a primeira prorrogação concedida e efetuar a verificação, fiscalização e monitorização do contrato de prestação de serviços n.º 73/2016, foram solicitados elementos/evidências ao operador de transportes EVA Transportes S. A., bem como foi efetuada uma visita às instalações e ao terminal rodoviário da EVA. Tendo por base o estipulado no caderno de encargos, no contrato 73/2016 e o resultado da vistoria efetuada no dia 19-02-2020, bem como de toda a análise processual durante a fase de execução do contrato, elaborou-se o seguinte Relatório de Execução Contratual datado de 12 de março de 2020 (...)”*.
8. No que se refere à necessidade de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios estabelecidos para o efeito previstos no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) Lei n.º 52/2015 de 9 de junho e no Regulamento, refere o Município que *“O Contrato 73/2016, referente a prestação de serviços de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Faro – Circuito Braciais, Patação, Mar e Guerra, tem enquadramento no n.º 3 do artigo 20.º, sendo um contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, uma vez que o operador nos termos do contrato e peças do procedimento, durante um período determinado de 1095 dias, acrescido de 105 dias da prorrogação, presta um serviço mediante o pagamento de uma determinada renumeração (420.000,12 € contrato inicial + 40.885,72€ da prorrogação), entregando ao Município mensalmente o resultado das receitas provenientes dos vários títulos de transporte por si vendidos. Este tipo de contrato, afastou qualquer cálculo de compensação económica”*.
9. No que belisca à demonstração dos níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc ...) e identificação de todos os incumprimentos verificados, refere o Município que *“nos termos do artigo 3.º das cláusulas técnicas do caderno de encargos – Acompanhamento do serviço, 1 - Deverá ser elaborado e entregue, mensalmente, à entidade adjudicante, um Relatório de Execução do Contrato, do qual deve constar a informação mensal abaixo indicada, bem como outra tida por conveniente pelo prestador de serviços ou posteriormente requerida pelo Município de Faro: a) Passageiros transportados: por carreira, por horário, por título de transporte; b) Títulos de transporte vendidos e respetiva receita tarifária: por título; c) Quilómetros percorridos: por circuito; d) Listagem das reclamações registadas, acompanhadas das respostas dadas aos utentes e dos resultados das investigações e demais providências que porventura*

tenham sido tomadas; e) Listagem de serviços realizados: - Horários, com indicação de hora de partida, hora de chegada e horários intermédios, por carreira e por horário; - Itinerários percorridos diferentes dos estabelecidos e respetiva justificação; - Atrasos nas partidas e chegadas, superiores a 10 minutos e respetiva justificação; - Listagem de serviços não realizados e serviços que tenham sido efetuados para além dos constantes dos horários em vigor e respetiva justificação”.

10. *Acrescenta que “O operador apresenta relatório de execução do contrato mensal com os seguintes dados, em conformidade com o previsto no caderno de encargos, artigo 3.º das cláusulas técnicas: Valor total de passageiros por carreira; Valor total de passageiros por título; Valor total de passageiros por carreira e horário; Valor total de títulos de transporte vendidos e respetiva receita tarifária; Valor total de quilómetros por carreira; Relatório de reclamações existentes; Listagem dos serviços realizados por horário, com indicação da hora de partida, hora de chegada e horários intermédios; Listagem de itinerários percorridos diferentes dos estabelecidos e respetiva justificação; Listagem de atrasos nas partidas e chegadas superiores a 10 minutos e respetiva justificação; Listagem de serviços não realizados e serviços que tenham sido efetuados para além dos constantes nos horários e respetiva justificação.”*
11. *No que respeita às obrigações contratuais, segundo o Município “é referido no caderno de encargos, na cláusula 5, que decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações: a) Prestar o serviço nos termos, condições e continuidade constantes da sua proposta, em conformidade com o caderno de encargos, seus anexos e respetivo contrato e garantir aos particulares o direito de utilizar o serviço nas condições que tiverem sido estabelecidas e mediante o pagamento da contraprestação económica compreendida nos preços aprovados; b) Cobrar o valor dos preços dos títulos de transporte devidos pela utilização do serviço público, a pagar pelos utilizadores; c) Cuidar da boa ordem do serviço; d) Manter o material, incluindo o rolante, em bom estado de funcionamento e conservá-lo mecanicamente em condições que ofereçam segurança aos utentes cumprindo estritamente as obrigações técnicas, bem como as condições de índole higiénico-sanitárias que em todo o transporte coletivo de passageiros são exigíveis, mantendo o interior e exterior dos veículos no melhor estado estético possível. Tudo isto de acordo com as normas legais aplicáveis à matéria; e) Informar o Município de Faro de qualquer variação do serviço a realizar, com vista à obtenção prévia da respetiva aprovação; f) Segurar os veículos afetos ao serviço; g) Emitir os vários títulos de transporte, indicados no anexo III das cláusulas técnicas do presente caderno de encargos; h) Aplicar os preços fixados, conforme estabelecido no anexo II das cláusulas técnicas; i) Entregar mensalmente à Câmara todas as receitas provenientes dos vários*

títulos de transporte; j) O adjudicatário terá de assumir todos os encargos inerentes às comissionistas; k) Elaborar e entregar mensalmente relatório de execução do contrato, nos termos do artigo 3.º das cláusulas técnicas; l) Cumprir os itinerários, paragens e horários estabelecidos para o efeito no anexo I das cláusulas técnicas; m) Disponibilizar no local, a acordar com o Município de Faro, para o estacionamento dos veículos, com garagens e oficinas adequadas, de forma a garantir a eventual reparação das viaturas, assegurando o normal funcionamento; n) Assegurar uma passagem dos veículos, não inferior a 80% das circulações, em um minuto antes da hora prevista e até 3 minutos após aquela, nas paragens definidas em horário disponível ao público; o) Cumprir com as demais obrigações constantes do caderno de encargos, seus anexos, e respetivo contrato e as previstas na lei; p) Garantir o cumprimento das disposições legais ou contratuais em vigor no que se refere à qualidade dos serviços objeto do contrato”.

12. Como medidas de monitorização das obrigações previstas nas alíneas desta cláusula do caderno de encargos, “o Município de Faro desenvolveu as seguintes ações: Analisou os relatórios apresentados pelo prestador de serviços; efetuou uma vistoria de fiscalização, nas instalações da empresa prestadora de serviços EVA Transportes, SA. no dia 19-02-2020, pelas 09:30 horas, nos postos de atendimento e no terminal; enviou ofícios a solicitar informação, os quais se anexam a este relatório; Recolheu informação, na sequência da vistoria atrás referida”.
13. Para efetuar “a monitorização do contrato 73/2016, o Município de Faro, enquanto Autoridade de Transportes, efetuou as seguintes diligências sobre as obrigações contratuais: Para garantia dos direitos dos utilizadores, solicitou-se o livro de reclamações e analisaram-se as reclamações; Efetuou-se o tratamento das reclamações; Solicitou-se informação à EVA Transportes, SA, sobre como é que aferem os títulos cobrados, passes e pré-comprados, uma vez que não há numeração automática (ver anexos com evidências (ofícios e e-mails dirigidos ao operador de transportes – EVA Transportes S. A.); Solicitou-se a demonstração financeira das receitas transferidas para a Câmara Municipal, com desagregação pormenorizada da sua receita, por proveniência, identificando os meios que conduziram à obtenção de resultados, solicitando-se essa informação, Comparou-se o valor dos bilhetes com o tarifário aprovado; Dentro das diligências efetuadas para garantir a boa ordem dos serviços, de forma a garantir o cumprimento dos direitos dos utentes, nomeadamente a pontualidade, solicitou-se o livro amarelo, em reunião no local e verificou-se se existem reclamações, bem como o seu tratamento; Solicitou-se a apresentação dos seguros afetos ao serviço, em reunião no local; Solicitou-se a apresentação de exemplares dos vários títulos de transporte, em reunião no local, Foi vistoriado o local onde são

estacionados os veículos, as garagens e as oficinas onde são efetuadas as reparações das viaturas.; Foram solicitadas no local cópias das inspeções de algumas viaturas, para verificação por amostragem, dos resultados das inspeções dos veículos e se os mesmos se encontram em conformidade com a legislação aplicável.”

14. No que se refere à prestação de informação sobre se foram aplicadas sanções face a incumprimentos, refere o Município que *“Não foram registados incumprimentos, por um lado por não existir até à dada fiscalização nem plataforma eletrónica de aferição de dados, pelo que não foram aplicadas sanções”*
15. No que concerne à identificação dos procedimentos tidos para auditar/verificar os dois pontos anteriores, refere o Município que *“Até à dada não foi possível aferir os dados dos dois pontos anteriores, por não se encontrar especificado no caderno de encargos o modo de monitorização. Pretende-se fazer análise de dados através de plataforma digital certificada de modo a aferir os dados enviados pelo operador”*.
16. No que se refere à identificação concreta relativa ao incumprimento de obrigações de prestação de informação, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP, refere o Município que *“foi enviado ofício à EVA Transportes S. A. a solicitar o cumprimento do disposto no artigo 22.º de RJSPTP, nomeadamente a obrigatoriedade de inserção da informação no SIGGESC”*.
17. Quanto à informação circunstanciada sobre o cumprimento das obrigações do Decreto-Lei n.º 9/2015 de 15 de Janeiro, e do Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, refere o Município que *“sobre as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, constata-se que não houve nenhuma reclamação junto do Município de Faro, nomeadamente quanto a incumprimento de horários dos autocarros, conforto para os utilizadores e/ou falta de urbanidade no tratamento aos utentes”*.
18. Por seu turno, no que respeita à informação sobre se os postos de atendimento ao passageiro possuem livro de reclamações físico, refere o Município que *“Foi enviado ofício (ver evidências em anexo) sobre se os postos de atendimento ao passageiro possuem livro de reclamações físico. Durante a visita às instalações da EVA Transportes S. A., foi respondido que sim e foi constatado que o posto de atendimento possui livro de reclamações físico.”*
19. No que se refere ao reporte sobre as adequadas informações e notificações à inspeção Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas, nos termos do consignado na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, e na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, refere o Município que *“o*

contrato foi sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo obtido o visto em 19 de abril de 2017, e posteriormente, o despacho do Presidente da Câmara Municipal que determina a sua prorrogação, foi igualmente sujeito a fiscalização prévia daquele Tribunal, de que resultou visto tácito em 12 de fevereiro de 2020.”

20. O contrato inicial relativo aos circuitos em causa vigorou a partir do dia 24-12-2009, após visto do Tribunal de Contas, até 26-12-2016, tendo o novo contrato 73/2016 vigorado de 29-12-2016 até 26-12-2019, o qual foi objeto de prorrogação até ao dia 09-04-2020, considerando agora o Município ser necessária nova prorrogação de forma a prevenir que não haja interrupção do serviço e na pendência do procedimento concursal, também em análise na AMT.
21. Invoca o Município que tal prorrogação se legitima nos termos do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019 de 29 de novembro, consubstanciada numa modificação do contrato n.º 73/2016 de 29 de dezembro de 2016, por dois anos ou até à conclusão do procedimento de contratualização do serviço de TPCR do Município de Faro, consoante o que ocorrer primeiro, de modo a garantir que o mercado de serviços de transporte público de passageiros por modo rodoviário poderá continuar a funcionar, sem interrupções ou situações que coloquem em causa o interesse público, tendo em conta os valores de acessibilidade, inclusão, coesão e sustentabilidade que pautam as políticas públicas em matéria de transporte, assegurando a transição para os novos modelos de gestão descentralizada do sistema em modo de concorrência regulada.
22. Considera o Município que a nova prorrogação/modificação garante a especificação e objetivação de todas as obrigações contratuais, no que se refere ao cumprimento de obrigações de serviço público, designadamente de níveis de serviço público, através da cláusula 5.º do Caderno de Encargos, onde constam as obrigações principais do prestador de serviços¹⁰ sendo que *“as obrigações contratuais subjacentes à prorrogação,*

¹⁰ Cláusula 5 - Obrigações principais do prestador de serviços 1 - Sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no Caderno de Encargos ou nas cláusulas contratuais, da celebração do contrato decorrem para o prestador de serviços as seguintes principais obrigações: a) Prestar o serviço nos termos, condições e continuidade constantes da sua proposta, em conformidade com o caderno de encargos, seus anexos e respetivo contrato e garantir aos particulares o direito de utilizar o serviço nas condições que tiverem sido estabelecidas e mediante o pagamento da contraprestação económica compreendida nos preços aprovados; b) Cobrar o valor dos preços dos títulos de transporte devidos pela utilização do serviço público, a pagar pelos utilizadores; c) Cuidar da boa ordem do serviço; d) Manter o material, incluindo o rolante, em bom estado de funcionamento e conservá-lo mecanicamente em condições que ofereçam segurança aos utentes cumprindo estritamente as obrigações técnicas, bem como as condições de índole higiénico – sanitárias que em todo o transporte coletivo de passageiros são exigíveis, mantendo o interior e exterior dos veículos no melhor estado estético possível. Tudo isto de acordo com as normas legais aplicáveis à matéria; e) Informar o Município de Faro de qualquer variação do serviço a realizar, com vista à obtenção prévia da respetiva aprovação; f) Segurar os veículos afetos ao serviço; g) Emitir os vários títulos de transporte, indicados no anexo III das cláusulas técnicas do presente Caderno de Encargos; h) Aplicar os preços fixados, conforme estabelecido no anexo II das cláusulas técnicas ;i) Entregar mensalmente à Câmara todas as receitas provenientes dos vários títulos de transporte; j) O Adjudicatário terá de assumir todos encargos inerentes às Comissãoistas; k) Elaborar e entregar mensalmente relatório de execução do contrato, nos termos do artigo 3º das cláusulas técnicas; l) Cumprir os itinerários, paragens e horários estabelecidos para o efeito no anexo I das cláusulas técnicas; m) Dispor de local, a acordar com o Município de Faro, para o estacionamento dos veículos, com garagens e oficinas adequadas, de forma a garantir a eventual reparação das viaturas, assegurando o normal

correspondem ao constante das peças do procedimento de concurso público desencadeado em 2016, publicado em DR no dia 12/09/2016, com igual publicação em JOUE”.

23. Quanto à especificação do que se considera incumprimento operacional passível de ser sancionado, sobre o valor objetivo da sanção ou sobre a forma como tal incumprimento será apurado¹¹, e quanto a todas as obrigações contratuais, o Município remete para a Cláusula 11.^a – Penalidades contratuais¹²
24. Quanto à Introdução – mesmo que progressiva – de sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, sem prejuízo de, num período transitório, se introduzirem regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração, responde o Município que *“a contabilidade analítica da Câmara Municipal, foi um objetivo à data de 2016, no entanto a recuperação económica ou financeira, após aprovação de um programa de recuperação, impediram os serviços da sua implementação. Encontra-se em curso os atos internos de implementação de contabilidade de custos com efeitos ainda em 2020, sendo atualmente uma obrigação imposta pelo SNC-AP.”*

funcionamento; n) Assegurar uma passagem dos veículos, não inferior a 80% das circulações, em um minuto antes da hora prevista e até 3 minutos após aquela, nas paragens definidas em horário disponível ao público; o) Cumprir com as demais obrigações constantes do caderno de encargos, seus anexos, e respetivo contrato e as previstas na lei; p) Garantir o cumprimento das disposições legais ou contratuais em vigor no que se refere à qualidade dos serviços objeto do contrato.

¹¹ Como referido anteriormente pela AMT *“Quando se trata da prestação de serviço público de passageiros, as obrigações e indicadores devem ser adequadamente parametrizados e objetivados e tal objetividade fundamenta a concordância da AMT quanto à existência de efetivos mecanismos de exequibilidade contratual e de incentivo ao cumprimento de obrigações de serviço público”.*

¹² Cláusula 11.^a – Penalidades **1** - Pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o Município de Faro pode exigir do prestador de serviços o pagamento de uma pena pecuniária, nos termos dos artigos 325º e 329º do CCP. **2** - Em caso de resolução do contrato por incumprimento do prestador de serviços, o Município de Faro pode exigir-lhe uma pena pecuniária, nos termos dos artigos 329º e 333º do CCP. **3** - Ao valor da pena pecuniária prevista no número anterior são deduzidas as importâncias pagas pelo prestador de serviços ao abrigo do nº 1. **4** - Na determinação da gravidade do incumprimento, o Município de Faro tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do prestador de serviços e as consequências do incumprimento. **5** - O Município de Faro pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias devidas nos termos da presente cláusula. **6** - As penas pecuniárias previstas na presente cláusula não obstam a que o Município de Faro exija uma indemnização pelo dano excedente. **7** - Se o prestador de serviços não proceder à entrega das cópias autenticadas das apólices dos seguros nos termos da cláusula 15, o Município de Faro pode aplicar uma multa de 5% do preço total. **8** - A mora ou o incumprimento de qualquer obrigação contratual não referida nos números anteriores pode levar à aplicação de uma multa variável, em função da gravidade do facto, de até 5 (5 por mil) do preço total. **9** - As multas referidas nos números anteriores em nada afetam ou diminuem a responsabilidade contratual do prestador de serviços de indemnizar o Município de Faro por prejuízos sofridos em resultado do incumprimento de obrigações contratuais, nos termos gerais de direito, que se fixam desde já em 20% do preço total, em caso de rescisão. **10** - Os montantes relativos às multas aplicadas são deduzidos, sem mais formalidades, no valor das faturas referidas na cláusula 10, por indicação do Município de Faro. **11** - No caso de não existirem montantes a pagar pela Município de Faro ao prestador de serviços, ou revelando-se tais montantes insuficientes para o pagamento integral das multas aplicadas, pode a Entidade Adjudicante recorrer, para esse efeito, à caução prevista no programa do procedimento e referida neste caderno de encargos.

25. Quanto à ponderação dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018, responde o Município que *“não foi possível, no tempo de prorrogação do contrato, de 105 dias, considerar/definir mais indicadores para além dos que já constam dos relatórios mensais apresentados, pelo que se remete a resposta para os indicadores previstos no caderno de encargos”*.
26. Quanto à transmissão de dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no DR, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e que permitam a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento respondeu o Município que *“foi solicitado ao operador informação sobre a inserção de dados no SIGGESC, sobre a contabilidade e dados de monitorização, conforme se poderá verificar nos documentos apresentados em anexo”*.
27. Quanto ao cálculo subjacente ao preço base do procedimento de concurso que precedeu o contrato n.º 73/2016 refere o Município que [confidencial].
28. No que versa sobre o cálculo que fundamenta que o preço contratual do contrato n.º 73/2016 que é objeto de pedido de nova prorrogação se encontra em conformidade com os valores de mercado atuais, refere o Município que *“considerando o estudo económico-financeiro elaborado pela MPT para o novo concurso de transportes, cujas peças de procedimento são também submetidas à AMT, para efeitos de parecer prévio vinculativo (ponto 1), estudo esse que segue em anexo e que se aplica, tanto ao novo concurso para a contratualização do serviço de transporte público de passageiros no Município de Faro para a rede regular, uma vez que a rede de transportes objeto do contrato 73/2016, integrará essa rede, não sofrendo quaisquer alterações/atualizações, como para a prorrogação do contrato 73/2016, elaboram-se seguidamente os cálculos que comprovam que o preço contratual do contrato 73/2016 que é objeto de pedido de nova prorrogação se encontra em conformidade com os valores de mercado atuais”*.
29. Nesta conformidade [confidencial].

III – DA ANÁLISE

30. No anterior parecer, a AMT considerou que:
- Mesmo o artigo 19.º do RJSPTP – situação de emergência – não dá cobertura genérica a qualquer ajuste direto, tratando-se de uma medida excecional face

a situações que não devem ser imputáveis às entidades adjudicantes (caso contrário, justificaria a sua utilização recorrente para justificar a não submissão à concorrência);

- Haveria, contudo, numa ótica de proporcionalidade, de se considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), e
- Por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de emergência e de salvaguarda do direito à mobilidade.

31. Ou seja independentemente de poder ser imputado ao Município de Faro o não lançamento, em tempo, de concurso público, facto é que está (e continua a estar) em causa a prestação de um serviço público à população, e quanto a situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços haverá que valorar o direito à mobilidade dos cidadãos.
32. Nesse sentido, admitiu-se a a possibilidade de lançamento do ajuste direto, nos termos do artigo 313.º CCP sendo que tal consideração partiu do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência da preparação e adjudicação de um procedimento concursal.
33. Contudo, também se referiu que esta mesma questão ir-se-ia colocar no fim da prorrogação em causa, uma vez que, mesmo que o concurso fosse lançado, não estaria adjudicado em 105 dias, tendo de, previsivelmente, se equacionar novo procedimento para assegurar a manutenção do serviço.
34. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹³ ao operador*

¹³ 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.

de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

35. 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.
36. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"*^{14 15}.
37. 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"*.¹⁶

¹⁴ 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).

¹⁵ 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) E 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.

¹⁶ 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"*.

38. O artigo 4.º do Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”*, estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.
39. Na mesma esteira, 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 razoável, igual ao efeito financeiro líquido”*¹⁷.
40. Ademais, 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”*.
41. 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:*

¹⁷ 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”*.

- *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”¹⁸.*
42. 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”¹⁹.
43. Também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas²⁰ e de acordo com as recomendações da AMT²¹, os procedimentos pré-contratuais devem incluir, uma fase instrutória em que se deve cumprir para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
 - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre s custos e receitas do operador de serviço público”.*
44. Ora, foi referido que no caso concreto do Município, existem obrigações contratuais, mas são (ainda) genéricas, estabelecendo o cumprimento de carreiras e horários, não

¹⁸ No mesmo sentido, as disposições da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

¹⁹ Recordamos, para este efeito, as informações prestadas pela AMT, quando aos estudos de base que devem ser efetuados, no sentido de as condições contratuais serem conformes com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável.

²⁰ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

²¹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

tendo sido definidos indicadores claros sobre todas as obrigações, sendo estabelecida uma sanção genérica de aplicação de penalidades, não abrangendo todas as infrações, de forma objetiva, que não é quantificada nem graduada, em função da gravidade e da importância da obrigação contratual.

45. Foi referido anteriormente pela AMT que, ainda que existam reportes mensais e penalidades, tais poderão não se consubstanciar como verdadeiro mecanismo de incentivo à eficiência, designadamente de maximização da receita e da procura, o que coloca, na parte pública, o risco de uma prestação de serviços que não tem mecanismos de orientação para a qualidade e eficiência do serviço prestado.
46. Foi também referido que o Município não deu a conhecer relatórios de avaliação de desempenho e de cumprimento das obrigações contratuais, o que poderia indiciar que não é efetuada uma avaliação da prestação do serviço público, no que se refere ao (in)cumprimento das obrigações contratuais. Ou seja, não existe evidência da verificação de que aqueles percursos e aqueles horários tenham sido efetivamente percorridos/praticados.
47. Por outro lado, importa ponderar a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras ou financiamento e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social do modelo contratual²².
48. Foi também referido que, ainda que a atuação de uma autoridade de transportes se possa reconduzir à definição de intervenções estratégicas, táticas e operacionais e os contratos sejam, na maior parte das vezes, instrumentos claramente operacionais, a aferição do seu cumprimento por objetivos estratégicos, parcialmente indeterminados, pode, potencialmente, dificultar a monitorização da atividade e o seu reporte detalhado, bem como a gestão operacional e contratual, e ainda a auditoria e fiscalização de toda a execução contratual²³.

²² Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, “O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”

²³ O n.º 6 artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que “independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e

49. A existência de incentivos e obrigações claras, quer do lado dos instrumentos de gestão contratual da empresa, quer do lado da autoridade de transportes para promover uma gestão eficiente da empresa e do sistema é um dos principais objetivos do enquadramento legal europeu aplicável²⁴, pelo que quanto mais objetivos e vinculativos forem os instrumentos de gestão estratégicos e operacionais, maiores garantias existirão da sua efetiva aplicação e mais realizável será a sua monitorização e fiscalização.
50. Nesse sentido, uma aferição periódica e sistemática de indicadores contratuais, permite isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade, as suas causas e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta a disponibilidade de sistemas de apoio à exploração, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências.
51. Quanto à informação base para a monitorização e execução contratuais, a AMT considerou que deveriam existir ferramentas que permitam ao Município fazer uma avaliação permanente da performance da empresa e do cumprimento dos ditames legais²⁵.
52. É certo que cabe ao Município definir o nível de serviço que entende que pode suportar, a nível operacional e financeiro, mas também cabe à AMT, entre outras matérias, pugnar pela objetividade e transparência das relações legais e contratuais nos setores regulados, o que inclui os passageiros.

na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.ºs 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças.” O artigo 31.º estabelece que a “a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”.

²⁴ Ver nota anterior.

²⁵ 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.”

53. Foi também referido que nos termos do plasmado no artigo 44.º do RJSPTP, o incumprimento de obrigações de serviço público poderá levar, em caso de incumprimento grave ou reiterado, à suspensão do pagamento das compensações ou à instauração de procedimentos contraordenacionais, nos termos do artigo 46.º do RJSPTP²⁶.
54. Nesse sentido, considerou-se ser necessário definir o que é incumprimento grave, o que pressupõe que possam existir outro tipo de incumprimentos. Se por um lado a aplicação de uma sanção grave pode ser desmotivadora do incumprimento, por outro, tal não se afigura que seja exequível para toda e qualquer infração, além de que a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá exponenciar o risco de não aplicação de qualquer sanção.
55. Do mesmo passo, foi sublinhado que a clarificação destes aspetos²⁷ de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justifica o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.
56. Foi também referido que, uma vez que o contrato inicial havia sido submetido à concorrência e as respetivas condições contratuais foram objeto de visto prévio por parte do Tribunal de Contas, a imposição de alterações mais substanciais poderia fazer perigar a prestação de serviços à população (mesmo considerando que a situação de urgência tenha sido criada pelo Município).
57. Independentemente do referido, foi sublinhado que um contrato sem imposição de obrigações de serviço público formuladas nos termos exigidos pelo n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, e que sejam efetivamente vinculativos (sancionáveis), bem como a falta de elementos claros e aderentes à realidade (auditáveis/verificáveis) de

²⁶ O artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.

²⁷ 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.”

que os valores de exploração que sustentam o valor da compensação obedece ao estabelecido no citado artigo 24.º do RJSPTP, tem insuficiente aderência com o RJSPTP e no Regulamento²⁸.

58. Sublinhámos que os dados operacionais devem ser coerentes com o valor final da compensação paga, e que devem existir evidências (documentais ou decorrentes de verificação) da correspondência à efetiva produção/prestação de serviços de transportes²⁹.
59. E porque, numa ótica de proporcionalidade, foi necessário considerar os dois interesses públicos em presença – promoção e defesa da concorrência e acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência, considerou-se não ser de obstar ao prosseguimento do contrato, pois se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros a partir do fim do anterior contrato.
60. Foi também invocada o caráter de ininterruptibilidade de serviço público essencial³⁰.
61. E face ao exposto, considerou-se a necessidade de serem estabelecidas determinações quanto à execução contratual, bem como para a sua eventual e previsível prorrogação.
62. Foi sublinhado que mesmo considerando que os montantes pagos – pressupondo a sua aderência à realidade - correspondem, efetivamente, ao estritamente necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento de obrigações serviço público em serviços de interesse económico geral, salvaguardando igualmente a adequada remuneração do operador - apenas comprovando que estas obrigações estão previa, objetiva e claramente definidas e que o seu prosseguimento é efetivo e enquadrado em regras vinculativas, e que as obrigações operacionais e os dados daí resultantes são

²⁸ Bem como com a Jurisprudência do Acórdão Altmark.

²⁹ 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 (...)”.

³⁰ A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

auditados/certificados/confirmados é que se pode garantir que não existe vantagem económica suscetível de favorecer o operador em relação a operadores concorrentes em igualdade de circunstâncias, de forma a enquadrar-se nas disposições jurisprudenciais e legais citadas.

63. Foi igualmente sublinhado que não seria de concluir, de forma taxativa, da falta ou insuficiente aderência ao enquadramento legal, uma vez que a consequência seria, naturalmente, a determinação de cessação dos pagamentos de compensações/remunerações contratuais ao operador até que, comprovadamente, fossem sanadas as irregularidades/insuficiências referidas.
64. Agora, face à documentação enviada pelo Município, constata-se que foi dada resposta a todas as recomendações e determinações, ainda que se considera que existem insuficiências relevantes.
65. No que se refere à necessidade de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios estabelecidos para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, a resposta dada é insuficiente, tendo em conta que é transmitida uma mera constatação e não é efetuada uma análise circunstanciada da aderência do método de cálculo aos ditames legais.
66. Haverá também, e com impactos no ponto interior, que tecer considerações quanto à remuneração contratual e a necessidade de o seu pagamento ser devidamente articulado com o procedimento concursal. Afigura-se ser necessário ponderar eventuais impactos, no modelo económico do futuro contrato, de contratos *ad hoc* celebrados entre o Município e o operador incumbentes.
67. 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.
68. Não obstante não se verifique a sobreposição temporal entre o contrato “*ad hoc*” e o futuro Contrato de Serviço Público, precedido de concurso público, não é despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso o contrato se afigure economicamente mais vantajoso para o operador incumbente do que a futura Concessão de Serviço Público (ainda que para um modelo contratual de obrigações e abrangências territoriais não comparáveis).

69. De qualquer modo, tendo em conta a fundamentação do procedimento concursal, o mesmo prevê a atribuição de compensações financeiras/remunerações e leva em linha de conta as linhas atuais, afigurando assim que os valores entre os dois procedimentos são coerentes.
70. Por outro lado, tendo em conta as conclusões do estudo económico-financeiro elaborado para o novo concurso público, cujas peças de procedimento são também submetidas à AMT, analisando os custos expressos para um determinado nível de produção permite-se concluir, na generalidade, pela sua aderência à realidade.
71. Contudo, considera-se que tal apenas poderá ser confirmado com a transmissão efetiva de dados relevantes (económicos e financeiros), e não apenas os que constam no atual contrato (exclusivamente operacionais).
72. Nesse sentido, considera-se essencial que a 2.^a prorrogação estabeleça a obrigação do operador colaborar com o Município, na obtenção e transmissão a esta dos dados previstos no preveja Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.^a série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, sob pena de aplicação das competentes sanções contratuais.
73. A elaboração dos relatórios de desempenho previstos naquele regulamento são da responsabilidade do Município que deverá, igualmente, proceder elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{31 32}, podendo ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³³, para efeitos de monitorização mas também de apuramento de instrumentos contratuais³⁴.
74. Como será óbvio, o cumprimento das obrigações do artigo 22º ³⁵ é independente da elaboração daqueles reportes, que se considera essencial. De sublinhar que não basta

³¹ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º 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. (...)”.

³² http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³³ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁴ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual.

³⁵ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

ao Município solicitar informação ao operador sobre o cumprimento das obrigações do artigo 22.º do RJSPTP. As autoridades de transportes têm acesso à plataforma SIGGESC e podem confirmar o cumprimento das obrigações legais, sendo imperativo que quaisquer infrações sejam reportadas à AMT.

75. Por outro lado, considera-se determinante a introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica³⁶ que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, ou num período transitório, introduzir – de forma vinculativa - regras de separação e alocação de gastos e rendimentos^{37 38}.
76. Nesse sentido, continua a entender-se necessário densificar a fundamentação do processo, de acordo com a lógica do enquadramento legal (RJSPTP e Regulamento) e do Acórdão do Tribunal de Contas citado que os montantes pagos têm aderência àquelas normas e não efetuar o exercício contrário, ou seja, procurar fundamentar o valor nos termos contratuais, claramente desatualizados ou não especificados no grau necessário.
77. De sublinhar, contudo, positivamente, as diligências tomadas pelo Município na sequência do Parecer emitido pela AMT uma vez que, por um lado, algumas das questões foram esclarecidas, constatando-se, por outro, a insuficiência dos mecanismos contratuais para garantir uma execução contratual objetiva, o que levou não só a uma *performance* contratual pouco comprovada e potenciada pela ausência de mecanismos de monitorização e fiscalização.
78. No que respeita às obrigações contratuais, deve existir um exercício no sentido de clarificar ou objetivar as condições contratuais. A título de exemplo, uma das obrigações é cumprir os itinerários, paragens e horários estabelecidos para o efeito no anexo I das

³⁶ “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: (i) 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, (ii) 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, (iii) 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”.

³⁷ 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(...)”.

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.”

cláusulas técnicas. Sem mais, poder-se-ia considerar que qualquer atraso ou desvio considerado um incumprimento (salvaguardados os motivos de força maior ou não imputáveis ao operador).

79. Mas por outro lado, o operador apenas deve entregar, mensalmente, uma listagem dos atrasos nas partidas e chegadas, superiores a 10 minutos e respetiva justificação. Ou, por outro lado, deve o Município esclarecer se a taxa de cumprimento corresponde a 100% ou são admissíveis atrasos não sancionados, a níveis, por exemplo de 80%.
80. Tudo isto deverá ser compatibilizado – e esclarecido - com a obrigação de *“Assegurar uma passagem dos veículos, não inferior a 80% das circulações, em um minuto antes da hora prevista e até 3 minutos após aquela, nas paragens definidas em horário disponível ao público”*.
81. Também se considera dever ser claro qual o período de referência para apuramento de (in)cumprimento, considerando-se que deverá ser mensal, por corresponder ao período de reportes do operador.
82. Desta forma, um atraso num mês é suficiente para ser considerado incumprimento passível de ser sancionado, (exceto os motivos de força maior ou não imputáveis ao operador).
83. Outrossim, se são pedidos dados sobre quilómetros percorridos, serviços realizados, horários intermédios, por carreira e por horário, Itinerários percorridos serviços não realizados, então dever-se-á considerar que a cada uma destes dados deverá corresponder um indicador para aferir do (in) cumprimento.
84. Ou seja, não é totalmente claro, no que se refere a obrigações operacionais, e tendo em conta os dados a transmitir, que níveis de serviço estão em causa e que indicadores.
85. Caso contrário servirá para mera monitorização da execução contratual, sem qualquer efeito prático para a garantia do cumprimento de níveis de serviços contratados.
86. Sem estas clarificações, mesmo que existam cláusulas sancionatórias, não existem quaisquer incentivos para o operador cumprir as obrigações que lhe são impostas e que justificam o dispêndio de dinheiros públicos.
87. Considera-se essencial, por isso, que seja previsto expressamente na decisão de modificação/prorrogação contratual, nos termos dos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP:
 - Qualquer obrigação contratual está sujeita ao pagamento de multas contratuais;

- Os valores mínimos e máximos das multas contratuais devem estar fixados no contrato de serviço público;
- As obrigações contratuais sujeitas a prazo, deverão ter associado o prazo respetivo;
- Em qualquer caso, o incumprimento grave ou reiterado das obrigações que incumbam ao operador pode dar lugar à suspensão do pagamento das compensações a que tenha direito, enquanto durar o incumprimento.

88. Por outro lado, não se consideram aceitáveis as seguintes afirmações do Município, do ponto de vista do interesse público e pelo facto de estarmos perante um mercado em que apenas são aceitáveis compensações financeiras a operadores por contrapartida do cumprimento – efetivo – de obrigações contratuais de serviço público:

- No que se refere à prestação de Informação sobre se foram aplicadas sanções face a incumprimentos, referiu o Município que *“Não foram registados incumprimentos, por um lado por não existir até à dada fiscalização nem plataforma eletrónica de aferição de dados, pelo que não foram aplicadas sanções”*
- No que se refere à identificação dos procedimentos tidos para auditar/verificar os dois pontos anteriores, refere o Município que *“Até à dada não foi possível aferir os dados dos dois pontos anteriores, por não se encontrar especificado no caderno de encargos o modo de monitorização. Pretende-se fazer análise de dados através de plataforma digital certificada de modo a aferir os dados enviados pelo operador”*.

89. Ora, deverá ser garantido, contratualmente, e de facto, que o operador preste regularmente as informações necessárias ao Município, devendo este proceder à sua verificação, supervisão e fiscalização. Em caso de incumprimento, não só deve ser aplicada uma multa como pode ser suspenso o pagamento da compensação.

90. Ou seja, mais uma vez sublinha-se que o fundamento para o esforço financeiro público associado ao transporte público de passageiros é o efetivo cumprimento de obrigações de serviço público. Se tais obrigações não são cumpridas, então não existe justificação para o seu pagamento.³⁹

³⁹ 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. Mias uma vez recordamos. Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação

91. De referir igualmente que deve ser garantido:

- A referência expressa ao cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações⁴⁰ no formato físico e eletrónico^{41 42}, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, sendo que no caso concreto não é feita qualquer referência ao último;
- A referência expressa ao cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores a terminais e interfaces.

92. O eventual não cumprimento destas obrigações legais, deve também ser reportada à AMT pelo Município.

IV – DETERMINAÇÕES

93. 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

do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>; (iii) 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/guiaorisptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contrat3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (ix) 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). (x) 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>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-servicos-minimos-PUB.pdf>; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

⁴⁰ Livro vermelho e não amarelo, como referido pelo Município, o que será de sublinhar pois tratam-se de meios de reclamação diversos.

⁴¹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

⁴² Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos

94. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, 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.
95. Contudo, e uma vez que a fundamentação e enquadramento 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 públicos⁴³ e o cumprimento do enquadramento legal e jurisprudencial, nacional e europeu, entende-se efetuar recomendações e determinações para este procedimento de prorrogação.
96. Ainda que estejamos na pendência do lançamento de um concurso público, e que é necessário manter o serviço às populações, o certo é que as anteriores recomendações e determinações foram efetuadas em dezembro de 2019 e não tiveram resposta totalmente satisfatória em alguns aspetos.
97. Por outro lado, estando-se a iniciar um novo procedimento de prorrogação contratual, com duração incerta e tendo a oportunidade de introduzir melhorias ou colmatar falhas, não será aceitável insistir na manutenção de aspetos contratuais já identificados como de insuficiente aderência legal e na perspetiva do interesse público associado aos transportes públicos de passageiros e também tendo em conta que já era antecipável pelo Município não só a necessidade de lançamento de um procedimento concursal antes da primeira prorrogação se ter efetivado⁴⁴.

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

⁴⁴ E tendo em conta as inúmeras informações da AMT a propósito do enquadramento contratual adequado para a prestação de serviços públicos de transportes de passageiros.

98. Acresce ainda a necessidade de se ter em conta o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro⁴⁵ ⁴⁶e o atual contexto de Estado de Emergência⁴⁷, decorrente da Pandemia Covid19, onde se impõe a manutenção de serviços públicos essenciais⁴⁸ (onde se inclui o transporte público de passageiros).
99. Assim, considera-se ser de determinar⁴⁹, no âmbito da decisão administrativa e contratual de prorrogação dos serviços de transportes públicos em causa, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o seguinte:
- Ponderar a especificação e objetivação das obrigações contratuais, no que se refere ao cumprimento de obrigações de serviço público, designadamente de níveis de serviço, clarificação dos indicadores utilizados e para que efeitos, bem como a especificação e densificação das cláusulas de penalidades, seja quanto à sua abrangência, e objetivação;
 - Garantir que a presente prorrogação contratual tem o prazo de validade sujeito à adjudicação do futuro concurso público.
100. Também para efeitos da execução contratual:
- Apresentação de Fundamentação, coligida e detalhada, com referência a elementos objetivos da operação – de ordem operacional, económica e financeira – que demonstrem a aderência ao enquadramento jurisprudencial e legal já citado (RJSPTP, Regulamento (CE) 1370/2007 e Acórdão do Tribunal

⁴⁵ <http://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pareceres/parecer-nº-302019-projeto-de-decreto-lei-que-altera-a-lei-nº-522015-de-9-de-junho/>

⁴⁶ Não obstante o mesmo se referir, no essencial, aos procedimentos concursais que deveriam ter sido lançados até 3 de dezembro de 2019 e, no essencial, quanto a autorizações provisórias e sem prejuízo de outros contratos em vigor que pudessem terminar após aquela data (como era o caso).

⁴⁷ Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março.

⁴⁸ Neste contexto, a AMT recomendou, a 16-03-2019, às autoridades de transportes locais a manutenção doo serviço público essencial: *“No contexto da presente situação excecional que enfrentamos, com contornos ainda incertos e imprevisíveis, e face a diversos questões que nos vêm sendo colocadas a propósito do assunto referenciado, vimos pelo presente considerar o seguinte: Nesta data, o Governo Português e a Direção-Geral de Saúde não decretaram ou recomendaram a não utilização de transportes públicos, sendo certo que as recomendações de distanciamento, isolamento e quarentena, têm efeitos, necessariamente, na atividade económica e, conseqüentemente, na procura dos transportes públicos; A oferta de transporte público de passageiros deve ser dinâmica, procurando responder às necessidades da população, sendo que os serviços existentes, independentemente do seu título jurídico enquadrador, têm ou deverão ter as margens suficientes para poderem adaptar-se à realidade, indo ao encontro do superior interesse público subjacente a um Serviço Público Essencial. Assim, face ao encerramento temporário, entre outros, de estabelecimento de ensino, caberá às autoridades de transportes locais e aos operadores de transportes analisar, conjuntamente, e face à oferta e procura existentes, que medidas poderão implementar para adequar a operação às necessidades atuais, sempre, onde e quando se justificar”*.

⁴⁹ Na verdade, a AMT dispõe de um prazo de 45 dias úteis para emitir o seu parecer prévio vinculativo, nos termos do Código do Procedimento Administrativo e de deliberação do Conselho de Administração da AMT. Tendo em conta a data da apresentação do presente parecer prévio – 17-03-2020 e a data limite para adjudicar a segunda prorrogação - 09-04-2020, a emissão de parecer prévio da AMT seria inviabilizada. Nesse sentido, as condicionantes citadas no parecer não podem, nem deve, condicionar a posição da AMT, sobretudo quando fundadas em considerações já expendidas em dezembro de 2019.

de Contas) do esforço financeiro público associado a este contrato, devendo ser dada resposta direta e objetiva aos ditames legais e jurisprudenciais.

- Garantir a transmissão dos 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 2019, de passageiros e garantir, expressamente, que o operador colabora na prestação de tal informação, sob pena de aplicação de multa contratual;
- Garantir a elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ⁵⁰;
- Proceder à identificação concreta relativa ao incumprimento de obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, devendo o Município apurar e comunicar à AMT, de forma detalhada, quais os dados que se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC);
- Garantir o cumprimento, pelo operador, das obrigações relativas ao livro de reclamações⁵¹ no formato físico e eletrónico^{52 53}, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, devendo reportar as infrações de que tiver conhecimento⁵⁴;
- Garantir o cumprimento, pelo operador, das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores a terminais e interfaces, devendo reportar as infrações de que tiver conhecimento;
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, e da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, proceder às adequadas informações e notificações à Inspeção Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas.

101. De referir que tendo em conta que o montante referente ao período de 12 meses é de 166.186,65 €, a despesa poderá ser inferior caso o procedimento concursal seja adjudicado antes de findo aquele prazo, ou poderá ser superior, caso aquele prazo seja ultrapassado.

⁵⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁵¹ Livro vermelho e não amarelo, como referido pelo Município, o que será de sublinhar pois tratam-se de meios de reclamação diversos.

⁵² Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

⁵³ Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

⁵⁴ Também para efeitos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

102. Mais se deverá determinar a apresentação de informação sobre o cumprimento das determinações efetuadas e demonstrar que as medidas a tomar têm a virtualidade de sanar as insuficiências verificadas e são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa, sob pena de anulabilidade dos atos administrativos que os enformaram e determinação de suspensão dos pagamentos associados ao contrato em causa.
103. Uma vez que o contrato inicial foi submetido à concorrência e as respetivas condições contratuais foram objeto de visto prévio por parte do Tribunal de Contas, entendeu-se não se proceder à imposição de alterações mais substanciais de forma a não fazer perigar a prestação de serviços à população (mesmo considerando que a situação de urgência tenha sido criada pelo Município).
104. Naturalmente, tais determinações não obstam ao exercício do poder contraordenacional da AMT, por iniciativa própria desta Autoridade e mesmo na ausência de informação por parte do Município, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

V- DAS CONCLUSÕES

105. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT, no que concerne ao seu objeto específico, será de não obstar ao prosseguimento da execução contratual, tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público e estando na pendência a preparação de um procedimento concursal e destinado a evitar uma eminente interrupção do serviço público de transporte de passageiros-.
106. No entanto, de forma a garantir-se a total e comprovada *compliance* como RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, um parecer positivo da AMT está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique um incumprimento não fundamentado.
107. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.

Lisboa, 26 de março de 2020.



O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho