

PARECER N.º 06/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Chaves (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por email datado de 22-10-2020, documentação relativa à “Renovação do Contrato de Concessão da Rede de Transportes Coletivos e Urbanos de Chaves”, após solicitação da AMT para efeitos de parecer, conforme previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

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

público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.

5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* legal, e, em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários, nomeadamente, *i*) investidores, *ii*) profissionais/ utilizadores/utentes /consumidores e/ou cidadãos e *iii*) e contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Não submissão a parecer prévio

7. A título de introito cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de

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

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

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

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

Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “concorrência-regulada”).

8. Por outro lado, decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”*.
9. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, nesse período, iniciar o processo que leve à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista uma decisão de submissão à concorrência, antes do fim do período transitório.
10. Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe *“Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”*⁶, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada.
11. Acresce que, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor.
12. Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
13. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são *anuláveis*, sem prejuízo dos

⁶ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

14. O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.
15. Ou seja, e no caso concreto, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de todos operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
16. Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo ser interrompido, designadamente por questões formais.
17. Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento das consequências legais, destinam-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.
18. Não obstante, caso tal parecer não tenha sido emitido, haverá que verificar que tal *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a anulação de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar um dano no interesse público que se pretendia evitar desde o início, e que se revele superior a qualquer benefício.
19. E no caso concreto, afigura-se estar em causa ao interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos.
20. De referir também que a capacidade de intervenção da AMT não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo, como aliás tem vindo a acontecer, de forma consistente, no âmbito do mercado do transporte rodoviário de passageiros.

21. A esta luz, em diversos casos de não submissão de peças procedimentais a parecer prévio vinculativo, a AMT tem, por iniciativa própria, analisado tais procedimentos, tendo emitido, mesmo que *a posteriori*, pareceres positivos – quando, após análise se verifica que existe *compliance* legal – e pareceres negativos – quando tal conformidade não existe, dando origem a determinações vinculativas de alteração contratuais ou mesmo suspensão de pagamentos.
22. No caso concreto, ainda que o contrato tenha sido precedido de procedimento concursal ainda antes da entrada em vigor do RJSPTP, tenha sido validado pelo tribunal de Contas, e que o contrato admita a sua renovação, efetivamente o procedimento – renovação do contrato - não foi sujeito a parecer prévio da AMT, considerando-se ser de proceder à sua análise.

O Contrato de 2009

23. O Contrato para a “Concessão, em Regime de Serviço Público, da Rede de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros, na Área da Sede do Concelho de Chaves”, foi celebrado 26 de novembro 2009, pelo valor anual de [confidencial].
24. A Cláusula 1.^a estabelece que o objeto do mesmo é a concessão, em regime de serviço público, da exploração, gestão e manutenção do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros por autocarro na área da sede do concelho de Chaves”, nas linhas estabelecidas no “Anexo 1” incluindo o estudo de viabilidade económico-financeira, onde e demonstrado o equilíbrio económico financeiro da concessão e os respetivos pressupostos quanto ao investimento, regime de exploração, regime tarifário e subsídios a obter, nos termos do previsto no caderno de encargos.
25. Mais é estabelecido que, a todo o tempo e com salvaguarda do equilíbrio económico-financeiro da concessão, podem ser acordadas alterações à concessão, nomeadamente quanto a reajustamentos de linhas ou criação de novas.
26. A mesma cláusula estabelece que são encargos do operador:
 - A construção, aquisição e/ou aluguer, a manutenção, a conservação e a limpeza das instalações físicas de apoio a exploração do serviço, tais como, os escritórios para a instalação dos serviços técnicos e administrativos, os pontos de venda ao público dos títulos de transporte, o local para recolha do material circulante, bem como dos bens que a integrem, necessários ao seu normal funcionamento;

- A aquisição, manutenção, reparação, conservação e limpeza do material circulante (autocarros) e respetivo equipamento acessório, nomeadamente, o “Sistema Inteligente de Transportes”, o “Sistema de Gestão de Frotas e outros previstos no presente contrato e/ou necessários a exploração do serviço;
 - A manutenção, reparação, conservação e limpeza dos equipamentos existentes de apoio aos utentes, nomeadamente, os painéis com informação de local de paragem e os abrigos das paragens;
 - O fornecimento, colocação, manutenção, reparação, conservação e limpeza do novo equipamento de apoio necessário a exploração;
 - A exploração da publicidade nos veículos e nos abrigos das paragens;
 - A realização de inquéritos anuais de satisfação do cliente;
 - A promoção do serviço junto da população;
 - A criação, gestão e manutenção de um “site”;
27. A Clausula 3.^a estabelece que, dentro da área de concessão, só o operador poderá explorar serviços de transporte coletivo urbano de passageiros por autocarro, sendo que os locais, trocos, áreas de transbordo e interfaces não sujeitos ao regime de exclusividade, serão definidos pelo Município, sem prejuízo do restabelecimento do equilíbrio económico-financeiro da concessão em caso de distorções causadas pela não exclusividade.
28. A Cláusula 4.^a estabelece que o prazo da concessão é de 10 anos e Cláusula 5.^a estabelece como obrigações do operador:
- Possuir capacidade legal e técnica para explorar o objeto da concessão;
 - Não vender ou transmitir a terceiros a sua posição contratual;
 - Ter na sede do Concelho de Chaves os serviços de administração e exploração e as necessárias instalações de recolha para todos os veículos, incluindo oficinas para manutenção e reparação dos veículos bem como equipas técnicas para intervenção em casos de emergência.
29. A Cláusula 6.^a estabelece que os veículos estão sujeitos a licenciamento e deverão obedecer, para além dos requisitos constantes no “Anexo 3”.

30. A Cláusula 7.^a descreve as componentes do Estabelecimento da Concessão incluindo, instalações, e equipamentos, sendo que no seu termo revertem para o Município apenas os bens cedidos e as benfeitorias referentes a obras, instalações e Infraestruturas.
31. A Clausula 8.^a estabelece que o operador dá cumprimento ao “Plano de Investimentos da Concessão”, o que inclui um cronograma de aquisições (material circulante, equipamento para controlo de bilhética, etc.), tendo em consideração as especificações constantes no caderno de encargos.
32. A Cláusula 10.^a estabelece que no domínio do material circulante a integrar na concessão, deve o operador encomendar a construção ou adquirir diretamente unidades com as características operacionais ajustadas a natureza e necessidades do serviço, em conformidade especificações técnicas indicadas no “Anexo 3”.
33. No fim do período de vida económica útil, a frota deve ser subsumida integralmente por veículos em número idêntico e em estado novo, sem prejuízo da conservação do material circulante de acordo cum um ciclo anual de manutenção preventiva.
34. Mais se estabelece que todo o material circulante deve estar equipado com “Sistemas Inteligentes de Transportes”, incluindo sistemas de bilhética, que permitam disponibilizar, em tempo real, informação sobre o numero de títulos de transporte emitidos por paragem, linha e horário, bem como de um “Sistema de Gestão de Frotas”, que permita disponibilizar, em tempo real, informação sobre a localização e os percursos de todos os autocarros.
35. De acordo com a Cláusula 11.^a, o operador deve:
 - Criar um serviço coordenador especificamente vocacionado para a gestão integrada dos serviços da concessão, devidamente interligado com os serviços técnicos do Município;
 - Garantir o cumprimento dos serviços definidos que, em caso algum, poderá ser inferior ao número dos serviços mínimos obrigatórios que constam no “Anexo 4”;
 - A comprovação do cumprimento dos serviços será feita através do acesso as informações produzidas pelos Sistemas Inteligentes de Transportes e pelo Sistema de Gestão de Frotas, sem prejuízo do envio de estatísticas mensais, semestrais e anuais que resumam a situação verificada na concessão, preenchidas de acordo com o “Anexo 6”;

- A comprovação do cumprimento do nível dos serviços será feita pelo Município, a partir de inquéritos;
 - Situações de não cumprimento dos serviços, farão o operador incorrer nas sanções previstas no contrato e, em caso reiterado, poderão conduzir a rescisão do contrato com justa causa;
 - Em todas as paragens afetas as linhas a explorar, o operador deve publicar e a manter atualizado o horário previsto de cada passagem;
 - O operador está obrigado, em dia útil, a garantir uma frequência máxima de 30 minutos, durante um período mínimo de 12 horas e trinta minutos.
36. De acordo com a Cláusula 12.^a, o operador obriga-se a cumprir um “Código de Exploração dos Serviços”, nos termos do artigo 44º do Código dos Contratos Públicos, onde constem as normas inerentes a prestação dos serviços e regras de segurança, bem como regras relativas a higiene e limpeza das instalações, do material circulante, dos equipamentos a utilizar pelo público (abrigo) e regras relativas a segurança, higiene e limpeza do pessoal ao serviço da concessão.
37. De acordo com a Cláusula 13.^a e 14.^a, deve ser cumprido um “Regulamento de Tarifas” onde constem as tarifas a praticar por tipo de utilizador (estudante, terceira idade, etc.), tipos de bilhetes (simples, pré-comprado, passe mensal) e onde conste também o critério de revisão tarifária com respeito pelas disposições legais em matéria de entidades que intervêm na homologação de tarifas, não podendo exceder os valores constantes da própria proposta (elaborada de acordo com o “Anexo 5”) sem prejuízo de revisões do aprovadas pelo Municípios e tendo em conta o estudo económico em que fundamentou a fixação da tarifa ou tarifas propostas. As atualizações de tarifas deverão ter em conta os indicadores da inflação publicados pelo Instituto Nacional de Estatística para o ano anterior ao da data de entrada em vigor das novas tarifas.
38. Segundo a Cláusula 15.^a o operador deve fornecer ao Município, regularmente, todos os dados estatísticos e informativos referentes ao desempenho da exploração, conforme definidos no “Anexo 6”, devendo, após o fecho de cada exercício e aprovação das contas remeter cópia autenticada ou certificada por auditor independente dos seguintes documentos: “Relatório de Gerência”, “Balanco e Demonstração de Resultados” e “Inventário do Estabelecimento da Concessão”.
39. Estabelece a Cláusula 16.^o que deve ser disponibilizado livro destinado ao registo de reclamações, que poderá ser periodicamente fiscalizado pelo Municípios.

40. De acordo com a Cláusula 17.^a, compete ao Município cumprir todas as normas e regulamentos oficiais em matéria de transporte coletivo de passageiros e implementar um “Sistema de Gestão da Qualidade e Segurança”, podendo ser observado um período experimental de exploração de 30 dias, antes do início regular do funcionamento da exploração.
41. Segundo a Cláusula 18.^o aos trabalhadores afetos à concessão aplicar-se a Lei Geral do Trabalho, Convenções Coletivas do Sector e Regulamentos da empresa, bem como inscrição dos Sistemas de Segurança Social aplicáveis e cobertura, por seguro, dos riscos de acidentes de trabalho e outros riscos profissionais, sendo da responsabilidade do operador a adequação técnica e profissional do pessoal.
42. Estabelece a Cláusula 19.^a que o contrato de concessão consagra um sistema de equilíbrio e partilha de riscos e resultados da concessão, através do qual, em situação de procura desfavorável para o operador, o Município garante uma receita tarifária mínima, por ano, em função do volume mínimo de tráfego que, nos termos da proposta apresentada e que se mostre indispensável para equilibrar o seu Resultado Operacional e, em que, em situação de procura favorável, o operador garante ao Município uma renda anual variável em função da receita tarifária que exceda a receita tarifária mínima garantida. O operador deve enviar, mensalmente, os elementos estatísticos de exploração e os balancetes analíticos, em que se apoiará o sistema de equilíbrio e partilha de riscos.
43. Refere a Cláusula 20.^a do Caderno de Encargos que o estudo económico de base, a apresentar pelos concorrentes do concurso que antecedeu o contrato deveria ser elaborado a partir do referencial de procura correspondente a 110.000 passageiros a transportar, no primeiro ano, em cada linha, como de um referencial correspondente a uma tarifa média de €0,8333 por passageiro, sendo que os referenciais estão subjacentes ao cálculo dos proveitos e encargos da concessão e com base nele são fundamentados os resultados.
44. Nos termos da Cláusula 20.^a, no caso da situação de procura e os resultados serem favoráveis, a renda anual será variável, resultando da percentagem proposta pelo operador, aplicada ao Resultado Operacional, após o encerramento do Balanço Anual. O valor da compensação, a título de garantia de receita a que se refere a cláusula anterior, encontra-se estimado num valor máximo de [confidencial] por cada ano de exploração.

45. Estabelece a Cláusula 22.^a poderá ocorrer também extinção da concessão por rescisão do contrato, mediante manifestação de vontade de uma das partes, válida desde que para tal tenha fundamento na lei, no contrato ou no caso de incumprimento grave, reiterado e não sanado de obrigações contratuais:
- Se houver desvio do objeto da concessão;
 - Se houver incumprimento grave, reiterado e não sanado, das obrigações contratuais;
 - Se houver interrupção da exploração por mais de 180 dias por facto imputável ao operador;
 - Se houver dissolução ou falência do operador;
 - Se houver cessão da posição contratual, sem autorização prévia do Município.
46. De acordo com a Cláusula 28.^a, haverá lugar a aplicação de sanções por sempre que se verificar:
- Situações de rutura ou suspensão do serviço regular (não realização) por razões imputáveis ao operador, nomeadamente por não substituição atempada de material circulante avariado.
 - Situações de incumprimento dos objetivos de disponibilidade e pontualidade consagradas no contrato.
47. De acordo com a Cláusula 30.^a o procedimento por concurso público relativo ao contrato, foi autorizado por deliberação do executivo camarário de 17 de abril de 2009.
48. Mais se refere que o contrato em causa foi visado pelo Tribunal de Contas em 2010, conforme documentação comprovativa apresentada, o que implicou modificação contratual (por adenda) no que se refere à Cláusula 4.^a quanto ao prazo de concessão, estabelecendo-se que o mesmo poderá ser renovados por períodos adicionais de 2 anos, não podendo ultrapassar o limite de 3 renovações.

A Prorrogação de 2019

49. Em 2019 procedeu-se à renovação, por mais dois anos do anterior contrato, com os seguintes fundamentos:
- O contrato foi adjudicado em data anterior à entrada em vigor do RJSPPT, ficando salvaguardada a manutenção dos efeitos do contrato vigente até ao termo da sua duração;

- É do interesse do Município garantir a manutenção do serviço público e evitar, de forma abrupta, a interrupção do mesmo;
- Não obstante a delegação de competências na Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, designadamente para lançar um concurso público internacional para os serviços de transporte rodoviário de passageiros da região, o mesmo não estaria concluído a tempo de integrar os transportes urbanos de Chaves;
- O atual contrato de concessão já prevê o pagamento de uma compensação de um valor máximo anual de [confidencial] e que o valor apurado para a renovação por mais dois anos é estimado num máximo de [confidencial], não existindo necessidade de alterações substanciais ao contrato inicial;
- A prorrogação mereceu o acordo expresso do operador Autoviação do Tâmega.

Fundamentação adicional

50. De referir que através do ofício 5010-CA/2020, de 29-09-2020 a AMT solicitou informação referente ao Contrato de Concessão de transportes coletivos urbanos de Chaves, uma vez que o mesmo não era do conhecimento desta Autoridade nem a sua renovação havia sido submetida a parecer prévio vinculativo.
51. Após a receção do contrato e da sua renovação, a AMT, em 21-10-2020, recordou que nos termos do artigo 5.º e artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tem como atribuições zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia e emitir 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.
52. Por outro lado, tal como decorre de informação anteriormente enviada às Autoridades de Transportes⁷ nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são anuláveis, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. O

⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf

mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.

53. Foi também recordado que, anteriormente, a AMT emitiu diversas orientações às autoridades de transportes sobre o enquadramento legal aplicável e que se reenviam, por relevantes para auxiliar na compreensão das matérias relativas à contratualização de obrigações de serviço público e pagamento de compensações⁸.
54. No que se refere ao contrato em questão, foi referido que, decorrendo dos esclarecimentos prestados, que o mesmo foi precedido de procedimento concursal, em 2009, para um prazo de 10 anos, e tendo sido sujeito a visto do Tribunal de Contas, que admite a possibilidade de prorrogação por 2 anos, perspetivando-se a sua integração no futuro procedimento concursal da Comunidade Intermunicipal, não deixam de se suscitar diversas questões.
55. Foi referido que no que se refere ao pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, devem ser cumpridos os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (designadamente o Anexo) bem como o artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição e uma obrigação de serviço público

⁸ Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>; Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf ; Orientações da Comissão Europeia para aplicação do Regulamento (CE) 1370/2007 (alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29> ;Orientações da Comissão Europeia sobre compensações no âmbito da Pandemia Covid 19: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf; Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf);Nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável a compensações e auxílios de Estado(http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf); Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (relevante para a elaboração de contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-previa.pdf>; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: (http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf); Orientações para a relatórios públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 e reportes à AMT sobre o serviço público previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf ; [Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf));Orientações para aplicação do propósito da aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, (http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf).

que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial⁹.

56. Ou seja, na fundamentação do preço contratual, decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos, do RJSPTP, e do Regulamento (CE) 1370/2007, dos Guiões referidos e do Acórdão do Tribunal de Contas ¹⁰que mesmo um procedimento pré-contratual não sujeito à concorrência, deve incluir uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações: *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”*; *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado*; e *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público*.
57. Nesse sentido, foi solicitada informação sobre os gastos e rendimentos associados ao cálculo do valor contratual, bem como aqueles que tenham sido obtidos no decurso da execução contratual (procura, oferta, receitas, custos, etc) que eventualmente confirmem (ou não) os pressupostos iniciais.
58. Foi também referido que, por outro lado, de referir que o artigo 45.º do RJSPTP, estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais. Nesse sentido, foi suscitada a dúvida sobre todas as obrigações contratuais têm associada uma penalidade e não é claro tudo o que se considera incumprimento no âmbito do presente contrato quanto a obrigações de exploração: um horário, uma frequência, num dia, em vários dias, e em que período de referência. O que se considera por cumprimento defeituoso, designadamente de âmbito operacional. Não sendo prevista a aplicação e multas contratuais ao incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato e prever-se apenas a resolução contratual, não será expetável que a resolução aconteça atentas as dificuldades em desenvolver outro procedimento em

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

¹⁰ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>.

tempo útil para assegurar os mesmos serviços. O resultado poderá ser que o operador possa incumprir, sem aplicação de multas ou sem que opere a resolução contratual.

59. Mais foi solicitou informação sobre se foram aplicadas penalidades e a que infrações, no âmbito da execução contratual e se foram realizadas auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007.
60. Quanto à execução contratual considerou-se ser igualmente de esclarecer se foram cumpridas as obrigações decorrentes de: Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, quanto a direitos dos passageiros; Transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP; Cumprimento da legislação aplicável à disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico.
61. Finalmente, foi referido que AMT tem recomendado também, e de ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, que deverá assegurar-se entre, outras matérias: (i) Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com o Municípios no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual; (ii) Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018, questionando-se de que forma será dado cumprimento ao mesmo, uma vez que não existe referência expressa contratual.

62. No que se refere à Pandemia Covid 19, e sendo certo que a situação epidemiológica tem uma evolução incerta, solicita-se informação sobre que impactos teve e se estima que terá na execução contratual, designadamente em termos económico-financeiros.
63. A 13-01-2020, o Município enviou documentação relativa ao acompanhamento da execução do contrato, o que inclui a análise e apreciação dos documentos de prestação de contas referentes ao exercício de 2019.
64. A 14-01-2020, o Município remeteu à AMT proposta apresentada pelo operador, que constitui o estudo económico-financeiro de fundamentação da concessão, e que inclui indicadores económico-financeiros, incluindo custos fixos e varáveis, bem como rentabilidade do investimento e proveitos, para todos os anos da concessão incluindo ainda plano global de investimentos, fornecimentos e serviços externos, custos com pessoal, plano de amortizações, financiamento do projeto, balando e demonstrações previsionais de resultados, análise à viabilidade do projeto, sensibilidade à variação de vendas e prestação de serviços, sensibilidade ao custo de investimento, volume de frequências necessárias para anular resultados operacionais.
65. Quanto à análise e apreciação dos documentos de prestação de contas referentes ao exercício de 2019, operador, na sua prestação de contas, apresentou ao Município: (i) Demonstração de Resultados; (ii) estimativa do valor da compensação financeira; (iii) Tarifário em vigor; (iv) Quantidade de Bilhetes por carreira tarifa; (v) Passageiros por Linha; (vi) rendimentos por título de transporte; (vii) participação do IMT nos passes de estudante; (viii) resumo das remunerações; (ix) cálculo das horas extraordinárias; (x) depreciação de equipamentos; (xi) manutenção de autocarros; (xii) balancete de imputação e custos; (xiii) consumo de gasóleo; (xiv) balancete analítico.
66. Na referida informação do Município são apreciadas:
 - A Cláusula 19.º, relativa ao sistema de equilíbrio e partilha de riscos e resultados da concessão, bem como a análise da fórmula de cálculo da compensação a pagar ao operador;
 - Cláusulas 11.ª, 15.ª e 18.º, relativas a outras obrigações contratuais;
67. Quanto à primeira, o Município analisou os documentos de prestação de contas, considerando [confidencial].
68. Quanto às segundas obrigações, o Município considerou existir incumprimento de obrigações previstas na cláusula 17.ª e 19.º, designadamente, não implementação de

um sistema de gestão de qualidade e segurança, não entrega mensal de balancetes analíticos e não instalação de equipamentos de vídeo nos veículos.

69. Face ao exposto, foi considerado ser de aplicar o regime sancionatório do contrato, aplicando-se uma sanção de 10% do valor máximo da compensação, [confidencial].
70. O mesmo foi sujeito a audiência prévia, tendo o Município decidido pela redução do valor da compensação [confidencial].

III – DA ANÁLISE

Autoridade de transportes

71. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes municipais nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento. Ainda que o procedimento tenha sido lançado anteriormente à entrada em vigor do RJSPTP, o mesmo encontra-se em linha com disposições daquele regime.
72. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
73. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento¹¹ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros*

¹¹ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”.

74. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes¹² pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.¹³..
75. No caso concreto foi celebrado contrato interadministrativo com a Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIM) o que se considera essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes¹⁴, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região.
76. Não obstante, de facto, a autoridade de transportes, para este contrato, continua a ser o Município, devendo, por isso, ser garantida a articulação, quanto às redes municipais preconizadas pelo Município e às redes intermunicipais preconizadas pela CIM para assegurar as condições de base para uma efetiva e vantajosa¹⁵ potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:
- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;

¹² Tal como refere o Guião disponível em http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf, "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), "no estudo de impacto da implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

¹³ Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹⁴ Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

¹⁵ Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que " 2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo."

- Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público¹⁶;
 - Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
77. Por isso, importa garantir que tais condições se mantenham, de forma a criar condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere ao pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.
78. Importa também garantir que as relações entre o Município e a CIM sejam clarificadas, de forma a que os atos formais de delegação de competências coincidam com a prática de competências de autoridades de transportes, por ambas as entidades, podendo, potencialmente, dar origem a atos administrativos sobrepostos, quanto aos mesmos serviços de transportes. Ou seja, a manutenção de competências, total ou parcial, de autoridade de transportes no Município deve ser clara e expressa, no âmbito da delegação de competências daquele na CIM.
79. Tal releva igualmente para se garantir que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

Contrato/compensações

80. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes

¹⁶ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência¹⁷ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

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

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

82. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

¹⁷ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹⁸ 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.

83. 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.
84. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros¹⁹, sendo que:
- *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiro aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".*
85. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.
86. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:

¹⁹ A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros: A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais; A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária; A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores; Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost"; O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha; Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

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

87. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público²⁰ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
88. 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.
89. 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*

²⁰ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{21, 22}

90. 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”.*²³
91. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo*

²¹ 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).

²² O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

²³ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

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

92. 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 razoável²⁴, igual ao efeito financeiro líquido”.*
93. 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”.*
94. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência*

²⁴ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

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

95. 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”.*
96. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁵ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.* Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.
97. No caso concreto, o Município submeteu à concorrência a contratualização de um serviço de transportes, para um determinado nível de serviço desejado, preconizando o valor máximo de compensações, ao qual o operador apresentou proposta, baseada em avaliação económico-financeira já descrita, que com a adjudicação constitui parte integrante do contrato.
98. Analisando a fundamentação do procedimento, confirma-se que se procedeu à contabilização dos gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço, de

²⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

forma a fundamentar o preço contratual e o nível de compensações a pagar pelo Município.

99. Estão, por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.

Monitorização²⁶

100. De sublinhar que em sede de execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²⁷, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
101. Tendo em conta a informação prestada quanto à avaliação dos dados transmitidos pelo operador, verifica-se que a monitorização que tem sido efetuada permite, efetivamente maximizar o dispêndio recursos públicos.
102. De recordar que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁸,

²⁶ “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_quiao-imt_versao_final-1.pdf

²⁷ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, “As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas”.

²⁸ “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público^{29 30}.

103. Deve-se igualmente garantir que a informação é certificada, validada ou auditada, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares, tendo em conta a documentação de suporte que os sustentem/justifiquem.
104. Naturalmente, que a atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³¹, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
105. De qualquer modo, sublinha-se que a imposição de obrigações de informação³², por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público.

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 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.”

³¹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

³² Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço

Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores³³, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”.

106. A existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁴, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
107. Por isso, deve garantir-se que se transmitem os dados necessários à elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena de aplicação de multas contratuais. E face aos valores apurados devem ser revistos todos os dados constantes dos reportes referidos, referentes a 2018 e 2019, sem prejuízo da prestação de informação relativa ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.³⁵
108. De referir igualmente os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, será de prever a possibilidade de ajuste de modelos contratuais, por alteração de pressupostos ter de acompanhar a alteração da realidade da exploração, seja quanto a custos e receitas, seja quanto às compensações a pagar em função dos serviços efetivamente realizados.
109. A este propósito, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a

público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

³³ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

³⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

compensações tarifárias³⁶. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

110. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril³⁷, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
111. Em suma, face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da Pandemia SARS CoV2/Covid 19, e tendo em conta as alterações efetuadas nestes contratos, considera-se que se deve ponderar a reavaliação dinâmica dos modelos económico-financeiros, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias.
112. Importa trazer à colação a análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra³⁸
113. Neste âmbito, no que se refere às obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP ou se prestaram informação necessária à elaboração dos relatórios previstos no regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/200739,

³⁶ Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimotransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

³⁷ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

³⁸ http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

³⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

considera-se recomendável garantir que o operador transmita, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada⁴⁰, por gasto, rendimento e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra⁴¹.

114. As compensações financeiras apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados não cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
115. Finalmente, é de referir que o Município, no âmbito do controlo anual de compensações efetuado pela AMT, transmitiu os seguintes dados: [confidencial].
116. Será de garantir, através do já mencionado, atual correspondência e coerência dos valores transmitidos com os resultantes de todos os instrumentos contratuais, devendo ter especial atenção à desagregação e correta alocação de montantes relativos a passes escolares, que podem incidir sobre diversos instrumentos contratuais ou administrativos.
117. Como transmitido em 13-11-2020 a todas as autoridades de transportes:
 - *“Do artigo 13.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, decorre a necessidade de articulação do planeamento do serviço público de transporte de passageiros com os serviços de transporte escolar.*
 - *Neste âmbito, decorre do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação e do transporte escolar,*

⁴⁰ 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(...)”.

⁴¹ 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.”

que compete àquelas entidades: (i) organizar o processo de acesso ao transporte escolar para cada aluno; (ii) requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os títulos de transporte adequados (bilhetes de assinatura/passe escolar), (iii) pagar as faturas emitidas mensalmente pelas entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo; (iv) contratar, gerir e pagar os serviços especializados de transporte escolar (circuitos especiais).

- *Ou seja, o “transporte escolar” efetiva-se através da atribuição e pagamento de passes escolares em carreiras públicas e/ou através da contratação de serviços especializados, quando não existam carreiras públicas.*
- *Uma vez que também é possível, no âmbito de um mesmo contrato, o pagamento de passes escolares e a atribuição de compensações/remunerações pela prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, nos termos das alíneas a), e), j), p) do n.º 1 e alínea f) do n.º 2, do artigo 5.º e das alíneas b) e c) do n.º 2 e alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 34.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, considera-se ser de recomendar procedimentos de reforço da transparência da contratação de serviços de transporte de passageiros:*
 - *A) Na designação/objeto dos contratos, será de refletir a abrangência efetiva da contratação em causa, ou seja: (i) Contratação de passes escolares; (ii) Contratação de circuitos especializados; (iii) Contratação de passes escolares e de serviços públicos de transporte de passageiros, conforme os casos, e/ou proceder à monitorização dos mesmos no sentido de obter, mensalmente, tal informação;*
 - *B) Na contratação daqueles serviços, que incluam o pagamento de passes escolares, no texto do contrato e na respetiva fundamentação, será de proceder à desagregação dos montantes relativos a passes escolares e os montantes relativos a compensação/remuneração pela prestação do serviço;*
 - *C) Na fundamentação de tal contratação, no que se refere a passes escolares, será de constar informação do número de passes adquiridos e de alunos transportados, por mês, e desagregando pelo título de transporte escolar adquirido, bem como a tarifa do referido título de transporte;*

- *D) Se o serviço de transporte de passageiros permitir o transporte de alunos, bem como do público em geral, não será de ser considerado um serviço especializado de transporte escolar mas sim transporte público de passageiros, cumprindo-se as recomendações anteriores;*
- *E) Quanto ao procedimento exclusivo de pagamento de passes escolares será de ser acompanhado da informação referida em c), pelo que outros pagamentos, não relacionados com passes, mas com a exploração dos serviços de transportes inerente deverão ser enquadrados em adequado contrato de serviço público ou especializado, conforme aplicável;*
- *F) Será de não utilizar a designação contratual de “aluguer de veículos com motorista” quando esteja em causa a contratação/definição de obrigações de exploração, sendo de proceder à celebração de contrato de serviço público ou especializado de transporte escolar, conforme os casos;*
- *D) Em qualquer dos casos, sempre que esteja em causa o transporte de alunos, será de os respetivos procedimentos serem acompanhados do plano de transporte escolar ou de menção expressa à ligação da internet onde o mesmo esteja disponível.*

118. Em suma, desta forma e com os cuidados mencionados, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

119. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.

120. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização

de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁴², seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

121. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT tem considerado que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, 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. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.
122. O Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, defendem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras.
123. Decorre das mesmas Orientações da Comissão Europeia quanto à aplicação do Regulamento que uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.

Direitos dos Passageiros

124. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime

⁴² A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

- previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, devendo tal referência ser inserida no Caderno de Encargos.
125. Para o efeito, é essencial⁴³, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
126. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
127. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois inexistente garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.⁴⁴
128. Quanto ao livro de reclamações, julga-se dever ser garantida a obrigação de detenção e disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico e impedir que não se confunda com os meios de reclamação próprios ⁴⁵ e eu, no caso eletrónico, seja claramente visível e acessível.
129. Finalmente, quanto aos interfaces e terminais existentes (incluindo o Centro Coordenador de Transportes CCT) o Município deve garantir, nos termos do n.º 2 e n.º 8 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, independentemente do regime de gestão ou de propriedade, o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, obedecendo às regras e procedimentos

⁴³ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁴⁴ Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

⁴⁵ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

previstos pelo decreto-lei e caso não exista alternativa viável, o município ou a autoridade de transportes, deve assegurar a existência de locais de paragem que garantam as condições de segurança dos passageiros.

130. Tal como decorre de análise da Autoridade da Concorrência⁴⁶, o acesso a interfaces e terminais é um fator de elevado impacto concorrencial, pelo que será de mitigar as vantagens que possam decorrer para operadores incumbentes.

131. Nesse sentido, julga-se que, se necessário, o Município deve facilitar a indicação de locais e/ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, de forma a que outros operadores não instalados na região possam aceder ao mercado.

Avaliação global

132. Assim, em conclusão:

- Estão fixados os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
- Procedeu-se à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
- Estabeleceu-se o valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, permitindo que tal fosse submetido à concorrência, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
- Estabeleceram-se e implementaram-se mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais, que são efetivamente aplicadas.

133. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e expostos supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias

⁴⁶ Análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

(desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).

134. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

135. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
136. Os contratos de serviço público estão condicionados pelos 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.
137. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
138. De qualquer modo, considera-se ser de determinar:
- Garantir que o operador transmite os dados operacionais necessários a que o Município possa proceder aos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e elaborar os relatórios públicos sobre o serviço público

de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, pelo menos deste 2015⁴⁷⁴⁸;

- Garantir que o operador cumpre as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁴⁹, sob pena de reporte à AMT para efeitos contraordenacionais;
- Garantir que se cumprem as obrigações de reporte previstas no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril⁵⁰, quanto a compensações pagas a operador, da responsabilidade do Município;
- Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Garantir que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.

139. Dever-se-á, naturalmente:

- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procede às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e Direção Geral das Autarquias Locais;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

⁴⁷ 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 possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁴⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁴⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf

⁵⁰ Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril - https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

- Considera-se também ser de recomendar ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁵¹.

V – DAS CONCLUSÕES

140. Assim, e em ritmo de conclusão, o parecer da AMT é favorável por estar assegurada a *compliance* com o RJSPTP, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, sem prejuízo do cumprimento das determinações efetuadas, quanto à execução contratual.
141. Não deixará de se proceder ao 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, 21 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

⁵¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf