

PARECER N.º 56/2019

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - INTRODUÇÃO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer n.º 40/2019, de 5 de setembro de 2019, no qual conclui que *“assentando a atribuição de compensações em serviços de transporte público de passageiros que estão titulados por autorizações provisórias que caducam, por via legal, em 3 de dezembro de 2019, não se afigura possível, nem com aderência ao enquadramento legal vigente, que se possa celebrar um contrato, por ajuste direto, sem prévio lançamento de concurso público, até novembro de 2020.”*
2. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual que vinculava a Transdev, S.A e o Município de Pinhel só poderia ser negativo, pelo que a autarquia deveria promover a alteração do prazo contratual em apreço, fixando o seu termo, invariavelmente, em 3 de dezembro de 2019.
3. Sem prejuízo, foi sublinhado que não estava em causa que o serviço de transportes em questão supra necessidades de mobilidade das populações, sobretudo em zonas de baixa densidade populacional, mas sim o facto da sua implementação não se encontrar em conformidade com o enquadramento legal aplicável.
4. Em consequência, foi determinado ao Município que diligenciasse por tomar as medidas necessárias para sanar as inconformidades referidas, que deveriam refletir de forma clara e objetiva os ditames legais enunciados, de forma a viabilizar que o financiamento do sistema de transportes esteja devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia. Em concreto:
 - *“De forma a viabilizar a exploração e financiamento do sistema de transportes devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia;*
 - *Implemente e dê evidência das medidas tomadas para sanar as inconformidades referidas, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, que reflitam de forma clara e objetiva os ditames legais*

enunciados, incluindo a alteração do prazo contratual, cujo término deve ser 3 de dezembro de 2019;

- *Elabore um relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSTP e no regulamento.*
 - *No mesmo relatório referido anteriormente, demonstre os níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) e proceda à identificação de todos os incumprimentos verificados, incluindo os que se referem a obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSTP;*
 - *Ainda no mesmo relatório, também deverá ser comprovado que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;*
 - *Elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015;*
 - *Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes”.*
5. Pelo ofício 1764, datado de 22-10-2019, o Município veio dar conta de que procedeu à denuncia do contrato no âmbito do qual foi efetuado o transporte de passageiros denominado por “Siga o Falcão”, cessando os seus efeitos a 3 de dezembro, enviando igualmente o Relatório do serviço público entretanto prestado.
6. Do mesmo passo, pelo Ofício 1835, de 31-10-2019, o Município vem submeter a parecer prévio da AMT as *condições contratuais* para efetuar o transporte flexível de passageiros, correspondendo ao anterior serviço prestado, mas desta vez por iniciativa do Município e com recurso a meios próprios.

7. A emissão de parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
8. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
9. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
10. Outrossim, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º

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

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

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

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

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.

11. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e no regime das subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
12. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela 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 eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

III – ANÁLISE

13. Refere o Município na fundamentação do procedimento que, nos termos do artigo 16.º do RJSPT, o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente, com recurso a meios próprios.
14. Uma vez que o Município é uma autoridade de transporte e possui viaturas e meios humanos ao seu dispor, bem como todas as condições para efetuar o transporte de passageiros, designadamente flexível, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, este pretende executar o serviço de transportes designado por “Siga o Falcão” e constituir-se como operador para o efeito, junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT).

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

15. Para os efeitos da emissão de parecer por parte da AMT, apresentou um documento de fundamentação onde se inclui:
 - *“Uma breve caracterização demográfica e social do concelho de Pinhel;*
 - *Contextualização social do transporte a realizar;*
 - *Fundamentação da opção de utilização de meios próprios para a execução do transporte;*
 - *Identificação e caracterização do autocarro a utilizar;*
 - *Definição das obrigações do operador Município de Pinhel;*
 - *Identificação do Gestor do Contrato;*
 - *Identificação dos direitos dos passageiros, constantes do D.L. 9/2015”.*
16. Neste âmbito, constam igualmente Indicadores Económicos e Sociais, Densidade populacional, População Residente, Taxa de natalidade, Taxa de analfabetismo, Taxa de mortalidade, Índice de Envelhecimento, Desempregados inscritos no centro de emprego H/M, Beneficiários do RSI H/M, Equipamentos escolares/educação, Equipamentos Sociais de apoio à 3ª Idade, Equipamentos de Apoio a Pessoas Portadoras de Deficiência
17. É salientada igualmente a posição periférica do concelho, sendo tal *“em grande parte, responsável pela situação presente, que a progressiva perda de população e uma economia débil retratam, impedindo durante muito tempo, a implementação de medidas transformadoras visando melhorias futuras (...) verifica-se não só o decréscimo populacional provocado pelo crescente êxodo rural, mas também o crescente envelhecimento populacional e a diminuição da taxa de natalidade, realidades que influenciam as dinâmicas territoriais concelhias e regionais”.*
18. Refere o Município que os circuitos concessionados não se adaptavam às reais necessidades dos munícipes, pelo que, o Município de Pinhel, em 2016, decidiu dar início a um processo de Transporte Flexível de passageiros, *“tendo em vista a garantia e o desenvolvimento económico, bem como o bem-estar das populações. Este serviço garantia a ligação das várias localidades à sede de Concelho a baixo custo independentemente, da distância da localidade. Pressupunha a existência de cinco linhas /circuitos por cada dia útil, oferecendo ainda a possibilidade de uma solução de mobilidade sustentável às localidades em que a dimensão demográfica não justificava a existência de uma oferta regular, podendo ser ativada a oferta de transporte por parte*

de cada município, sempre que existia a necessidade de utilização (Transporte a pedido)”.

19. Refere o Município que *“Este projeto revelou-se de grande importância e sucesso para as populações, conforme se pode verificar pelas taxas de ocupação, abaixo enunciadas:
- De set/2016 a agost/2017 - 8.719 utilizadores, correspondendo a uma média de 727 utilizadores por mês. O sucesso deste projeto, continuou a refletir-se no ano de 2018, onde tivemos 12471 utilizadores a recorrer a este transporte, o que se traduziu numa média de 1040 utilizadores por mês. O n.º de utilizadores, foi gradualmente aumentando, sendo que, no presente ano e apenas em 8 meses, o n.º de utilizadores atingiu o n.º de 8.533, 1066 por mês, em média. Espelha-se assim nestes números, o grande sucesso e expectativa que as populações têm com este tipo de transporte.”.*
20. Assim *“a opção para a utilização de meios próprios para a execução do transporte foi efetuada tendo em conta os seguintes cálculos económicos:*
 - *Valor dos contratos celebrados pelo Município de 2016 até 2019:*
 - *Valor diário a pagar de €170,56 €*
 - *Valor final do contrato para 302 dias (1 ano) - 51.509,12 €+iva*
 - *Valor final para 3 anos - 154.527,36 €+iva*
 - *Valor estimado dos gastos tendo em conta a opção de utilização de meios próprios.*
 - *Valor diário a pagar de 96,95 €*
 - *Valor final do contrato para 302 dias (1 ano) – 29.278,90 €+iva*
 - *Valor final para 3 anos – 87.836,70 €+iva”*
21. O Município conclui desta forma que *“Em resultado da análise supra, constata-se que a opção pela utilização de meios próprios (onde o Município é Operador de Transportes), é a mais vantajosa num contexto de razoabilidade económico-financeira, traduzindo-se numa poupança de 73,61€/dia, 22.230,22€/ano”.*
22. Mais informa sobre as características do veículo a utilizar, bem como estabelece as obrigações a que o operador “Município de Pinhel” deve cumprir, quanto a horários e locais embarque/desembarque de passageiros, localidades servidas, valor do tarifário e descontos comerciais, estipulação da existência de gestor do contrato, bem como dos direitos dos passageiros nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.
23. Na documentação de fundamentação consta cópia do processo administrativo enviado ao IMT, com vista à constituição do Município como operador de transportes, cópia do certificado do titular da capacidade profissional do gestor de transportes, bem como

cópia do ofício remetido à Transdev, de denúncia do contrato ao abrigo do qual vinha sendo efetuado o transporte de passageiros “Siga o Falcão”.

24. Face ao exposto, considera-se que o Município deu cumprimento ao determinado tomou as medidas que entendeu ser necessárias – face às possibilidades conferidas pela lei - para sanar as inconformidades detetadas, quanto ao contrato que se encontrava em vigor, procedendo à sua denúncia.
25. Por outro lado, procedeu à relatório de execução contratual, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, demonstrando os níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) e determinando que se proceda às adequadas informações e notificações nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Deverá, portanto, proceder à sua divulgação pública⁶.
26. De referir que também aportou dados e/ou fundamentação adicional designadamente quanto ao impacto social da prestação daquele serviço público, o que releva, sobretudo tendo em conta tratar-se de um território de baixa densidade populacional.
27. No que se refere à aderência das compensações financeiras/remuneração fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPT e no regulamento, não foi aportada informação adicional quanto ao contrato em vigor, mas ao justificar a opção por prestar diretamente o serviço, acabou por ser efetuado um exercício adicional de fundamentação dos montantes necessários à realização daquele.
28. Considerar-se-á que o facto da opção de prestar o serviço por iniciativa pública revela a oportunidade de cumprir o interesse público e por um montante inferior, potenciando a maximização dos recursos públicos e não deixando de cumprir o interesse da população.
29. Por outro lado, o facto de implicar um pagamento de um montante inferior ao que era pago ao operador privado não significa que os montantes não tivessem aderência à realidade, mas sim que cumpriam o objetivo de prestar aquele serviço público, mas no âmbito de um enquadramento contratual diferenciado. Ou seja, os montantes pagos ao operador poderão ter uma adequada aderência à realidade, ainda que tal apenas possa ser assegurado com auditoria/certificação de contas da exploração.

⁶ Tendo em conta o previsto na informação pública da AMT, adaptando ao caso concreto: http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

30. Contudo, tendo em conta o exposto e o facto de o contrato terminar a breve trecho, não se justificará proceder a tal certificação, embora se considere que o Município deverá, no âmbito da exploração própria, e nos termos do regulamento, proceder ao tratamento contabilístico separado dos fluxos financeiros associados à prestação do serviço público de transporte de passageiros.
31. Dada a complexidade do procedimento, bem como o seu próprio volume da operação em causa, considerou-se não ser de impor obrigações adicionais ou excessivas de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício), sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos e porque, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.
32. De qualquer modo, no que se refere às restantes obrigações contratuais, tal como consta de informação pública da AMT⁷, *“por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições específicas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação”*.
33. A informação aprovada em Reunião de Câmara Municipal de Pinhel, em 31 de outubro de 2019, contém já disposições de “âmbito contratual” onde a autarquia estabelece as obrigações em que providencia o transporte público de passageiros. Entre elas constam:
- O montante despendido para assegurar o serviço público;
 - Os horários e percursos a efetuar;
 - Os tarifários;
 - Os veículos utilizados;
 - Os direitos dos passageiros.

⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

34. De sublinhar que, de acordo com a legislação e jurisprudências europeias, só são incompatíveis com o mercado comum os atos que sejam considerados Auxílios de Estado e que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros e falseiem ou ameacem falsear a concorrência. Para uma operação deste tipo se mostrar compatível com aquelas regras, deve estar em causa uma finalidade de interesse comum, tratar-se de um esforço público adequado e proporcional e ser concedido em condições de transparência e sujeita a mecanismos de controlo e avaliação regular.
35. Importa recordar que a Comissão Europeia sustenta⁸ que um “contrato de serviço público” pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, e, tratando-se da prestação de um serviço público diretamente pela autoridade de transportes, diversos instrumentos administrativos já existentes (planos de atividades por exemplo ou opções orçamentais anuais) podem conter disposições que concorrem para o enquadramento da prestação do serviço público.
36. No entanto, a gestão de um serviço de transportes enfrenta desafios diários e dinâmicos, prefigurando-se que os instrumentos de âmbito geral e de verificação anual são instrumentos vocacionados para uma avaliação estratégica e não operacional. Os instrumentos de carácter operacional são, por definição, de carácter mais objetivo, periódico e mensurável.⁹.
37. Por este motivo, considera-se desejável que as disposições de obrigações contratuais possam constar de documento autónomo, aprovado por deliberação do órgão competente do Município, de forma a facilitar a sua monitorização pela autarquia, bem como para efeitos de divulgação pública (salvaguardando a formação confidencial ou segredo comercial).

⁸ Segundo as Orientações da Comissão “um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos.”

⁹ De acordo com a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, Aliás, as disposições legais mencionados, designadamente a aplicável ao Setor Empresarial Local, não prevê a substituíbilidade mútua de instrumentos estratégicos - como o Plano de Atividades - e de contratos-programa - tendo ambos objetivos específicos e devendo todos contribuir para a demonstração e avaliação periódica da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das entidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade decorrente do desenvolvimento da atividade, bem como o cumprimento de objetivos gerais e específicos definidos de forma transparente e suscetíveis de controlo.

38. De forma a cumprir o previsto no artigo 21.º do RJSPTP¹⁰ e por motivos de equidade com outros operadores de transporte público e autoridades de transportes, recomenda-se que, além do já referido no ponto 34, seja expresso, entre outras disposições que se considerem relevantes:

- A indicação sobre se o transporte é prestado, ou não, em regime de exclusivo;
- Indicação sobre o prazo previsível de manutenção das obrigações contratuais (“prazo da concessão ou prestação de serviços”) e sua previsível revisão/atualização ordinária/regular – eventualmente anual - sem prejuízo das adaptações que se verifiquem necessárias a todo o tempo;
- Cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP¹¹;
- A aplicação das regras de atualização tarifária constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro;
- O cumprimento da disponibilização de livro de reclamações em formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho¹²;
- A indicação do cumprimento, anual, dos reportes previstos no Regulamento n.º 430/2019 Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento¹³, adaptando às especificidades do caso concreto;

¹⁰ Poderá ser utilizado como referência as disposições contratuais constantes do Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>, ainda que sejam mais complexas e destinadas a procedimentos concursais.

¹¹ “a) Dados geográficos e alfanuméricos de caracterização de cada linha e paragem; b) Horário; c) Tarifários; d) Número de veículos.km produzidos; e) Número de lugares.km produzidos; f) Número de passageiros transportados; g) Número de passageiros.km transportados; h) Número de lugares.km oferecidos; i) Receitas e vendas tarifárias anuais; j) Custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor; k) Velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta; l) Tipologia de veículo utilizado, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.”

¹² Ver: <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizaolre.pdf> e http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

¹³ Refere que: “Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa. Também para aferir as condições previstas no Acordão Altmak, como sejam ” 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.”

- A aplicação de indicadores de monitorização e supervisão¹⁴, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais;
 - Indicação de procedimentos de verificação do cumprimento da execução e fiscalização das obrigações de serviço público, e sua periodicidade estimada.
39. Considera-se que tais disposições assumem um carácter facilitador no âmbito da elaboração de relatórios de execução do serviço público, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remuneração têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento.
40. No que se refere aos direitos dos passageiros, considera-se que será de proceder à elaboração do contrato de transporte (operador-passageiro)¹⁵ que contenha todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativos à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, e que inclua, especifique ou amplie (e que não contrarie) o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.¹⁶
41. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros¹⁷, sendo que tal se revela da maior importância, para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público. O Município deverá, por isso, possuir os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias.
42. Recomenda-se ainda a adequada articulação de competências com a respetiva Comunidade Intermunicipal, de forma a que esta tenha em devida conta a prestação

¹⁴ Ver: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

¹⁵ Nos termos do Decreto-lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.

¹⁶ Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos.

¹⁷ "(...) 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".

deste serviço pelo Município, não prejudicando a sua sustentabilidade, fazendo com o que futuro procedimento concursal para a região o tenha em devida conta.

43. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada, e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, o parecer da AMT é também favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento dos mercados da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permitindo a manutenção da cobertura da oferta de transportes no município.
44. Tal releva sobretudo pelo facto de se tratar de território de baixa densidade, com notórias limitações quanto à atratividade do serviço público de transporte de passageiros, no que se refere à sua exploração comercial.

IV – DAS DETERMINAÇÕES

45. Acrescendo aos termos da prestação do serviço público de transporte de passageiros, considera-se que o Município deverá incluir, em documento autónomo, pelo menos:
 - A indicação sobre se o transporte é prestado, ou não, em regime de exclusivo;
 - Além do pagamento de compensações e remunerações, estabelecer a propriedade das receitas de exploração;
 - Indicação sobre o prazo previsível de manutenção das obrigações contratuais e sua previsível revisão/atualização ordinária/regular, prejuízo das adaptações que se verifiquem necessárias a todo o tempo;
 - Indicação da detenção de seguros, licenciamentos e certificações, exigíveis para a prestação do serviço público;
 - Cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPT;
 - A aplicação das regras de atualização tarifária constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro;
 - O cumprimento da disponibilização de livro de reclamações em formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, sem prejuízo de meios de contacto e reclamações próprios;

- A indicação do cumprimento, anual, dos reportes previstos no Regulamento n.º 430/2019 Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, adaptando às especificidades do caso concreto;
- A aplicação de indicadores de monitorização e supervisão naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais;
- Indicação de procedimentos de verificação do cumprimento da execução e fiscalização das obrigações de serviço público, e sua periodicidade estimada.

46. Acresce ainda que;

- No que se refere aos direitos dos passageiros, considera-se que será de proceder à elaboração do contrato de transporte (operador-passageiro);
- Deverá diligenciar por possuir os adequados dos sistemas contabilísticos;
- Deverá proceder à articulação de competências com a respetiva Comunidade Intermunicipal e com o procedimento concursal que esta deverá lançar, nos termos do Regulamento.

V – DAS CONCLUSÕES

47. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que foi dado cumprimento às determinações constantes do Parecer n.º 40/2019, de 5 de setembro de 2019, que concluíram que o enquadramento contratual que vinculava a Transdev e o Município nos termos em que tinha sido assinado não era aceitável, face ao enquadramento legal vigente, pelo que a autarquia deveria proceder à alteração do prazo contratual, fixando o seu termo, invariavelmente, em 3 de dezembro de 2019.
48. E, em consequência, o Município proceder à denúncia do contrato com efeitos naquela data.
49. Por outro lado, o Município optou por prosseguir a prestação de serviço público através da exploração direta, afigurando-se que, de acordo com a informação disponibilizada formalmente, o enquadramento contratual preconizado está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, assegurando a prestação de um serviço público essencial.

50. De referir, no entanto, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos contratuais, mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), pelo que o parecer prévio vinculativo da AMT é positivo, condicionado à ponderação e cumprimento das determinações supra, e ao cumprimento das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas.
51. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumam impacto concorrencial.
52. Atenta a complexidade do procedimento, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento, por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comparador público, etc), uma vez que, por definição, e como já se deixou expresso no ponto precedente ponto 31, o exercício de poderes de regulação não deverá ser demasiado intrusivo e excessivo a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, 15 de novembro de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho