

PARECER N.º 22/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - INTRODUÇÃO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer n.º 13/2020, de 3 de fevereiro de 2020, no qual conclui que *“afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a prestação de serviços de transportes contratada pelo Município não se encontra, de forma clara e objetiva, em compliance com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor”*.
2. Nesse sentido, foi determinado ao Município, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, que:
 - *“Preste as informações referidas no presente parecer, com especial enfoque para a fundamentação do valor contratual.*
 - *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 RJSPTP e no regulamento;*
 - *No relatório referido anteriormente, demonstre os níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração 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 RJSPTP;*
 - *Ainda no mesmo relatório, também deverá ser comprovado que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças 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”;*
 - *(...) Enquanto não for aportada a necessária fundamentação deverão cessar quaisquer pagamentos de compensações/remunerações contratuais ao operador até que, comprovadamente, sejam sanadas as irregularidades referidas, carecendo igualmente de fundamentação legal os pagamentos já efetuados, com as necessárias consequências, nos termos já aludidos”.*
3. Por ofício SAI_CMVN/2020/365 de 26-02-2020, o Município, em resposta àquele parecer, vem prestar a informação solicitada e requerer o parecer prévio da AMT para o aditamento ao contrato celebrado em 30 de agosto e atualmente em vigor, tendo em vista a sua adequação ao enquadramento legal aplicável.
 4. Para o efeito, remeteu uma minuta de aditamento ao contrato, relatório de fundamentação, relatório de monitorização da execução contratual a disponibilizar no sítio da internet do Município.
 5. 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.
 6. 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.
 7. 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.
8. Por outro lado, 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 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.
9. 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 enquadradores. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
10. 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, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

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

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

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

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

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

II – ENQUADRAMENTO

11. O “Relatório de Execução contratual” faz a caracterização da rede urbana de Vendas Novas:

- Constituída por 3 linhas que funcionam todos os dias úteis, com início e fim da na paragem “Estação”, localizada no Terminal Rodoviário, existindo mais 35 paragens ao longo dos circuitos;
- Realiza anualmente 42 840 veic.km;
- Disponibiliza bilhetes simples e títulos mensais (passes), sobre os quais são aplicando descontos para estudantes (-25%) e residentes com mais de 65 anos (-50%);
- Em 2019 registou uma procura de 12 890 passageiros, mais 179% que o registado em 2017 e mais 33% do que o verificado em 2018, sendo apresentados os dados desagregados por linha;
- Foram vendidos em média, 6 913 títulos de transporte, dos quais, menos de 2% são passes, sendo que destes maioria destes são passes sénior seguindo-se os passes sem desconto, significando que não estão em causa viagens pendulares. São apresentados dados desagregados por linha;
- As receitas médias anuais de bilhética foram, nos últimos 3 anos de [confidencial] , sendo apresentados dados desagregados por linha.

12. Contudo, será de considerar, desde já, que tratando-se de um relatório de execução contratual, o mesmo carece de dados adicionais, designadamente, o cumprimento de obrigações contratuais, sobretudo aquelas que se relacionam diretamente com os passageiros (Horários, frequências) e reclamações (livro físico e eletrónico), cumprimento de obrigações legais (por exemplo artigo 22.º do RJSPTP⁶ ou do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro).

13. Uma vez que as autoridades de transportes deverão elaborar relatórios anuais sobre as respetivas obrigações de serviço público, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, recomenda-se que o Relatório a emitir em 2020 (sem prejuízo de alteração do relatório já remetido à AMT no âmbito do anterior parecer), conforme orientações da AMT, inclua tal informação⁷.

⁶ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

⁷ 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

14. No “Relatório de Fundamentação da Contratualização dos Serviços” refere-se que:

- “A rede urbana de Vendas Novas é composta por 3 linhas exploradas em regime de prestação de serviços pela Rodoviária do Alentejo, operador vencedor do concurso público lançado pelo Município de Vendas Novas;
- O concurso teve dois concorrentes, para além da Rodoviária do Alentejo concorreu a sociedade UTS – Viagens e Serviços, S. A., excluída após a audição dos interessados em virtude de violação dos parâmetros base do caderno de encargos, pelo que o júri do procedimento propôs a adjudicação do objecto do procedimento à Rodoviária do Alentejo, S. A.;
- A operação do serviço iniciou-se em 1 de setembro de 2019, tendo sido celebrado contrato entre este Município e a empresa vencedora do concurso. pelo prazo de um ano, nas condições referidas no contrato, na proposta apresentada, e no Caderno de Encargos;
- Anteriormente, existiram dois contratos: (i) procedimento de ajuste direto por um período contratual que decorreu entre julho de 2017 e agosto de 2018; (ii) um segundo contrato que decorreu entre agosto de 2018 e agosto de 2019 e que resultou de um procedimento de consulta prévia;
- Entretanto, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, o município de Vendas Novas delegou na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC) as suas competências no domínio dos transportes municipais, os quais integrarão o processo de contractualização dos serviços de transporte público de passageiros a realizar por esta entidade para o território do Alentejo Central e que abrangerá também a contractualização da rede urbana de Vendas Novas “Mais Perto”;
- A CIMAC encontra-se a preparar o processo de contractualização, perspectivando-se que a entrada em operação do novo contrato ocorra no 2.º semestre de 2020, integrando estes serviços a rede complementar a contractualizar. Este procedimento obteve parecer prévio vinculativo positivo da AMT em 13 de fevereiro de 2020, encontrando-se a CIMAC a ultimar o lançamento do procedimento”

15. A primeira parte do Relatório detalha os dados já citados do “Relatório de Execução Contratual” acrescentando informação sobre a frota, constituída por 1 veículo minibus, que possui ar condicionado e piso rebaixado, permitindo o acesso e transporte de pessoas com mobilidade condicionada.

16. Por outro lado, inclui uma avaliação que “*visa quantificar as principais variáveis económico-financeiras e quantificar o valor do contrato a celebrar pelo município de Vendas Novas para a realização do serviço público de transporte urbano de passageiros, tendo em vista a fundamentação do preço contratual do serviço*” e foi construído tendo por base a informação disponibilizada pelo Município e valores de referência utilizados no setor, resultantes de estudos efetuados pelo consultor.
17. Assim:
- Foram apurados os custos de investimento e pessoal;
 - Foram apurados os custos de operação, incluindo *renting* dos veículos, combustível, manutenção e tendo em conta os custos estimados com base nos custos por quilómetro de operações semelhantes (serviços urbanos) e custo com combustível estimado com base no consumo médio dos veículos que realizam o circuito urbano atualmente;
 - Para análise do valor a pagar ao operador por veículos. km o município teve em consideração os custos operacionais do contrato anterior, bem como os valores dos custos para prestações de serviços em outros municípios nos quais são explorados serviços urbanos semelhantes aos de Vendas Novas (Albufeira, Lagos, Olhão, Sines e Castelo Branco);
 - No que se refere a proveitos, foi tida em conta a venda de títulos de transporte (que é receita do operador até ao valor de [confidencial]) e orçamento do Município..
18. Nesta sequência é apresentada uma síntese das rubricas de custos e receitas associadas ao serviço, de onde se conclui que:
- Os custos operacionais representam [confidencial] da estrutura de custos do serviço;
 - Assumindo os valores provisionais de receita de [confidencial], a taxa de cobertura das receitas de bilhética pelos custos é de cerca de [confidencial]⁸.
 - Tendo por base os custos e as receitas dos serviços: (i) O valor do contrato é de [confidencial] para um período contratual de 12 meses; (ii) Uma estimativa de custo por veic.km de [confidencial]
19. É igualmente apresentada uma matriz de risco:

⁸ Conforme Cláusula 4 do Contrato.

Rúbrica	CMVN	Operador	Descrição
Oferta			
Assegurar a capacidade de transporte de todos os passageiros	✓	✓	É uma responsabilidade do operador que têm a obrigação de adequar a oferta de transporte à procura registada em cada momento.
Definição da rede e dos níveis de serviço	✓		É responsabilidade da Câmara Municipal de Vendas Novas que submeteu à concorrências nas peças de concurso
Exploração do Serviço Público		✓	Responsabilidade do Operador assegurar a exploração dos serviços de acordo com a rede e níveis de serviço submetidos à concorrência
Disponibilização dos meios e frota necessários à exploração do Serviço Público		✓	O dimensionamento da frota e restantes meios necessários à exploração estão relacionados com a otimização da produção, a qual é da responsabilidade do Operador que assume o risco associado à organização da oferta e afetação dos meios para assegurar os serviços.
Custos de exploração		✓	Todos os custos são orçamentados e suportados pelo Operador
Procura	✓		A Procura total foi estimada com base nos dados de procura disponíveis. O município paga um valor por veículo.km que corresponde ao montante necessário para garantir o equilíbrio económico – financeiro da prestação de serviços.
Receita tarifária	✓	✓	Constitui um risco da CMVN.
Fiscalização e Monitorização do Contrato	✓	✓	A fiscalização e monitorização do contrato é da responsabilidade da CMVN, pelo que os custos inerentes à mesma são da responsabilidade desta entidade. Contudo, o operador é responsável pelo envio de informação definida nas peças do procedimento e contrato, que permita ao município a monitorização do mesmo

20. No que se refere à “Proposta de Aditamento ao Contrato 22/2019 - Prestação de Serviços de Contratação de Transporte Coletivo para Circuitos Urbanos de Vendas Novas” a celebrar entre o Município e a Rodoviária do Alentejo, S. A., consta do respetivo preâmbulo:

- “Em 30 de Agosto de 2019, na sequência de procedimento de concurso público, as Partes celebraram um contrato de prestação de serviços tendo por objeto a prestação do serviço de transporte coletivo para o circuito urbano de Vendas Novas, doravante designado o Contrato;
- O Contrato não foi submetido ao parecer prévio da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, doravante designada AMT, como exigido pela alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos daquela Autoridade, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;
- Através do Parecer n.º 13/AMT/2020, de 3 de Fevereiro de 2020, a AMT determinou que o Primeiro Outorgante adotasse um conjunto de medidas, incluindo a consagração expressa no Contrato de um conjunto de matérias com vista a garantir o pleno cumprimento da legislação aplicável, nomeadamente o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, doravante designado RJSPTP, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de Junho, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, o regime do contrato de transporte, e o 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 e bagagens, em serviços regulares;

- *O presente aditamento constitui uma das medidas adotadas em cumprimento das determinações da AMT, e a sua celebração visa regularizar e permitir o integral cumprimento do Contrato”.*
21. De referir que o Caderno de Encargos do procedimento concursal dispõe que *“o serviço a prestar terá de garantir o acesso aos principais pontos de Interesse público, dando continuidade ao circuito urbano, atualmente em vigor, beneficiando a população ao nível de: Maior rapidez e facilidade no acesso aos principais equipamentos e serviços; Melhoria das condições de acessibilidade, sobretudo das pessoas com mobilidade reduzida, da população idosa e da faixa etária menor de 18 anos; Melhoria da ligação entre os diferentes modos de transporte coletivo; Diminuição das emissões de gases com efeito de estufa, pela redução da utilização de transporte individual; Promoção da mobilidade sustentável fomentando atitudes ambientalmente corretas”.*
22. A Cláusula 1.^a do Aditamento, dispõe que constituem obrigações do operador, para além das constantes do Contrato e das peças do procedimento pré-contratual que antecederam a sua celebração:
- *Fornecer ao Primeiro Outorgante todas as informações cuja prestação lhe seja legalmente exigível, e em particular as referidas na Cláusula Segunda deste aditamento;*
 - *Cumprir criteriosamente, de boa-fé, sem interrupções e com elevada qualidade as cláusulas do Contrato, deste aditamento, das peças do procedimento pré-contratual, e bem assim toda a legislação e regulamentação em vigor aplicável ao transporte regular de passageiros em veículos pesados, incluindo⁹: (i) As normas aplicáveis à criação e disponibilização de títulos de transporte e à fixação das respetivas tarifas, constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro; (ii) Os regulamentos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes AMT aplicáveis ao Contrato; (iii) Qualquer outro ato legislativo ou regulamentar incidente sobre aspetos do Contrato”.*
23. A Cláusula 2.^a estabelece que o operador:

⁹ O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho; O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros; O regime aplicável ao transporte de passageiros em veículos pesados, constante do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro; O regime relativo às condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens em serviços regulares, constante do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro; O Código do Trabalho, incluindo as regras atinentes à transmissão de estabelecimento, quando aplicáveis; O regime da proteção de dados pessoais constante do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral de Proteção de Dados ou "RGPD") e da Lei n.º 58/2019, de 8 de Agosto, que assegura a sua execução na ordem jurídica interna.

- É responsável pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Obriga-se a fornecer toda a informação técnica ou comercial respeitante à execução do Contrato;
- Os relatórios de acompanhamento do serviço a elaborar mensalmente¹⁰ devem incluir dados sobre diversos indicadores operacionais¹¹;
- O sistema de bilhética deve permitir, designadamente, obter os dados necessários ao cumprimento das suas obrigações de reporte de informação.

24. A Cláusula 3.ª estabelece que o Município é responsável por:

- Divulgação dos serviços (percursos, horários e tarifários) no site da internet do município;
- Implementação e manutenção de um sistema de informação ao público devidamente atualizado relativo aos serviços objeto do Contrato;
- Informação ao público exigível nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e disponibilizar o livro de reclamações legalmente exigido.

25. A Cláusula 4.ª estabelece que o incumprimento do contrato pode dar lugar à aplicação das penalidades referidas na Cláusula 11.ª do Caderno de Encargos – que podem ser deduzidas da remuneração - constituindo situações de incumprimento:

- A violação de regras atinentes à higiene e conforto dos veículos¹² e do dever de urbanidade;
- A falta ou atraso no envio de informação ou prestação de informação adulterada;

¹⁰ Refere o Caderno de Encargos: “6.9 Deverão ser elaborados relatórios de acompanhamento do serviço prestado, com periodicidade mínima mensal, competindo ao Adjudicatário enviar ao Adjudicante, mensalmente e até ao quinto dia útil seguinte ao mês a que reporta, informação relativa ao número de bilhetes vendidos, por tipo de título e por passageiro transportado, por carreira, horário e título, bem como as respetivas receitas”.

¹¹ A saber: Número de títulos de transporte vendidos por tipo; Número de títulos validados por tipo e por linha; Receita tarifária total, por linha e por título de transporte; Número de passageiros transportados por linha e por título de transporte utilizado; Número de veículos/km comerciais produzidos por linha; Número de passageiros/km transportados por linha (caso seja possível obter essa informação através do sistema de bilhética); Taxa média de ocupação por linha e por veículo; Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora e duração); Número de ocorrências com passageiros por linha, por tipo; Número de acidentes com veículos por linha; Número de casos de incumprimento de horários, com indicação das linhas e horários afetados; Número de circulações suprimidas, com indicação das linhas e horários afetados; Índice de cumprimento dos níveis de serviço por linha; Taxa de fraude por linha por linha; Custos do serviço desagregado em custos com pessoal e custos de operação dos veículos.

¹² Refere o Caderno de Encargos: “6.7 O tipo de viatura a utilizar, será um mini-autocarro, com lotação mínima de vinte e dois lugares, excluindo motorista, com pelo menos quinze lugares sentados e um lugar para cadeira de rodas, assegurando o adequado acesso, com decoração personalizada, de acordo com as indicações do Adjudicante, de forma a ser facilmente identificada, e cujos custos ficarão a cargo do Adjudicatário; Deverá estar equipada: Ar condicionado e aquecimento interior ou, em sua substituição, climatizador; Em caso de necessidade de viatura de substituição, esta deverá ser equivalente à viatura principal, na cor branca e sem necessidade de caracterização, devendo o Adjudicante ser imediatamente informado de tal situação. O limite máximo acumulado de recurso a viatura sem caracterização, apesar de ter de ser identificado, é de cinco dias, sendo que para períodos mais longos, terá o Adjudicante de autorizar. Deverá permitir colocação de publicidade no vidro posterior da viatura, com custos a suportar pelo Adjudicante.”

- Atos que impeçam ou dificultem o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, incluindo ao nível da manutenção e conservação de equipamentos e sistemas de recolha e tratamento de dados de exploração, acesso a veículos e instalações ou outros;
 - A violação das regras tarifárias e de bilhética;
 - A interrupção da prestação dos serviços objeto do contrato, por motivos imputáveis ao operador, considerando-se haver interrupção quando sejam suprimidas mais do que duas circulações programadas seguidas;
 - O incumprimento dos níveis de serviço contratualmente¹³, incluindo, designadamente, as obrigações relativas a horários e frequências, sendo que:
 - (i) Considera-se que existe incumprimento relativo a frequências a não realização de uma ou mais circulações programadas, designadamente caso estas não sejam efetivamente realizadas ou o sejam com um desvio superior a 30 minutos relativamente ao horário programado, podendo haver lugar à aplicação da penalidade prevista na cláusula 11.1 do Caderno de Encargos;
 - (ii) Considerando-se que existe incumprimento relativo a horários no caso de realização de uma circulação programada com um desvio superior a 10 minutos e inferior a 30 minutos relativamente ao horário programado.
26. A este propósito referir que a Cláusula 11.^a do Caderno de Encargos estabelece que *“Pelo Incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o Município pode exigir do fornecedor o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguinte termos: 11.1 A não realização de todos os percursos diários previstos no anexo I do Caderno de Encargos Implicará, por cada percurso não realizado, uma penalização de valor equivalente ao valor/hora de adjudicação. 11.2 Todos os incumprimentos decorrente da não observância do Caderno de Encargos e respetivo contrato, não especificado na alínea anterior serão penalizados com uma multa diária de 0,5% do valor contratual”*.
27. A Cláusula 11.^a do Caderno de Encargos estabelece ainda que *“sem prejuízo de outros fundamentos de resolução previste na lei, o Incumprimento por parte do prestador de serviços, de forma grave ou reiterada, das obrigações que lhe incumbem permite ao*

¹³ No Caderno de Encargos é referido “6.5 Para dar cobertura aos horários de entrada e saída dos estabelecimentos de ensino e dos diferentes níveis, deverão ser efetuados pelo menos dois giros de cada rota no período da manhã compreendido entre as 7H30 e as 11H30 e de novo dois giros de cada rota no período da tarde compreendido entre as 15h00 e as 19h00, efetuados semanalmente, de segunda a sexta-feira. Os horários serão ajustados dentro dos períodos indicados, por proposta do Adjudicatário ou Adjudicante, sendo válidos após aprovação do Adjudicante. Os horários poderão ser ajustados durante o período de contrato, sem alteração do preço contratual. 6.6 O trajeto a percorrer terá o seu início e fim na Estação de camionagem de Vendas Novas, na Avenida 25 de abril. Vendas Novas, de acordo com os horários e as 36 paragens definidas no mapa de horário, do anexo I deste caderno de encargos”.

Adjudicante proceder à resolução do contrato, devendo para o efeito transmitir a sua decisão por escrito, nos termos do ponto 15 deste Caderno de Encargos”.

28. A Cláusula 5.^a estabelece que o prazo de vigência é de 12 meses, tal como previsto no contrato, sendo que poderá ser prorrogado, por decisão fundamentada, pelo período estritamente necessário à conclusão do referido procedimento pré-contratual a cargo da CIM mantendo-se as obrigações das partes inalteradas durante o período da prorrogação.

III - ANÁLISE

29. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público^{14 15}:

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;

¹⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_152_2015_9jun.pdf

¹⁵ A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://qtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versão-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf>; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://qtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://qtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://qtat.pt/estudos-e-guioes/>

- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.
30. No entanto, o legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade ope legis dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
31. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:
- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
 - Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
 - Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial¹⁶ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
32. Como referiu a AMT¹⁷, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras

¹⁶ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.

33. No caso concreto, o Município já procedeu à submissão à concorrência do serviço em causa, procedimento esse que culminou na celebração do contrato que agora se pretende alterar.
34. Ainda que assim não fosse, os serviços que estão em causa fazem parte do procedimento concursal conduzido pela CIM, cujas peças foram submetidas à AMT, tendo sido emitido parecer prévio positivo.
35. Ou seja, por diversas vias, tanto o Município como a CIM diligenciaram pela submissão à concorrência de serviços públicos de transporte de passageiros, em cumprimento do artigo 5.º do Regulamento.
36. Acresce que, perspetivando-se que o presente contrato terá o seu termo em prazo anterior àquele que se estima em que venha a ocorrer a adjudicação do procedimento concursal regional, pretende-se também prever já a possibilidade de prorrogar o atual contrato pelo prazo estritamente necessário à adjudicação do daquele concurso (ainda que dependendo, posteriormente, de decisão formal para o efeito).
37. Seja como for, em qualquer caso, será sempre necessário aferir da *compliance* legal do contrato com o enquadramento legal aplicável, designadamente o Regulamento e o RJSPTP.
38. Mesmo nos casos de contratação excluída, ou seja, atribuição de compensações ou remunerações a operadores de serviços detentores de autorizações provisórias e na pendência da adjudicação de procedimentos concursais, de acordo com as recomendações da AMT¹⁸ e com as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹⁹, o procedimento pré-contratual 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*

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

¹⁹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

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”.*

39. De recordar que 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".*
40. 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.
41. De referir que, de acordo com a Comissão, *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”^{21, 22}.*

²⁰ 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.*

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.

42. 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
43. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável.”.*
44. 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”.*

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”.*

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”.*

45. 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.”*
46. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público²⁵”*.
47. 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”*.
48. No caso concreto, face ao exposto, nada obstará à celebração de contrato(s) de serviço público, pela autoridade de transporte competente, nesta fase transitória e na pendência de um procedimento concursal, desde que devidamente fundamentada a necessidade de pagamento de compensações por imposição de obrigações de serviço público.
49. Quanto às obrigações de serviço público descritas no contrato e reforçadas no aditamento, é de concluir e sublinhar:

²⁵ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

- São descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - São impostas obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
 - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções que se agravam conforme a gravidade ou repetição da infração, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP;
50. A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²⁶, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação²⁷.
51. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas no contrato e sobretudo no aditamento, não estão focadas apenas focadas no nível de serviço, sendo objetivas e mensuráveis, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade.
52. No que se refere a indicadores de oferta, é estabelecido um elenco de dados de base a transmitir, bem como indicadores de regularidade e de oferta, que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado, com as consequentes penalizações.
53. Consta do contrato que o operador apresenta mensalmente os dados necessários à aferição do cumprimento contratual, bem como outros dados necessários à monitorização da execução contratual.

²⁶ 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

²⁷ Sem prejuízo da obrigatoriedade das autoridades de transportes reportarem à AMT eventuais incumprimentos das obrigações legais constantes do artigo 22.º do RJSPTP

54. Uma aferição periódica e sistemática de indicadores contratuais, permite isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar.
55. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”*²⁸
56. No entanto, considera-se que deve ser clarificado se o período de referência para apuramento de incumprimentos coincide com os prazos de apresentação de relatórios, recomendando-se que seja coincidente ou em prazo inferior a 1 ano, de forma a evitar a diluição dos incumprimentos (sobretudo regularidade) em períodos muito alargados e porque o pagamento de compensações/remunerações por obrigações de serviço público se justifica pela prática efetiva daquelas obrigações, devendo ser estabelecidos mecanismos vinculativos de eficiência e qualidade²⁹.

²⁸ Tal como referido nas Orientações da Comissão: *“O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”*

²⁹ Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

57. Ou seja, o facto de o operador apresentar relatórios mensais não significa que sejam apurados mensalmente eventuais incumprimentos para efeitos de sancionamento. Tal deverá ser claramente expresso, sob pena de resultar do contrato que os relatórios mensais têm apenas um efeito útil para monitorização contratual.
58. Quanto a este propósito recomenda-se igualmente que os relatórios de execução contratual, bem como os relatórios públicos a elaborar ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento contendam o histórico do cumprimento de indicadores de regularidade e pontualidade, entre outros.
59. Afinal, trata-se de um contrato de serviço público de transporte de passageiros, pelo que assumem maior relevância as obrigações contratuais com efeitos diretos nos passageiros e não as obrigações de transmissão de dados para a autoridade de transportes.
60. Na elaboração de tais relatórios dever-se-á ter e conta, adaptando à realidade:
- Os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que consta, da Informação AMT de 27 de setembro de 2018³⁰, os quais poderão auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico (incluindo nos deveres especiais de informação já previstos);
 - Os dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 (matéria tarifária) em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance³¹.
61. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público, também no garantir da sustentabilidade económico e financeira da empresa.
62. De qualquer modo, recorde-se que nos termos das 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 anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT 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 a aplicação de sanções contratuais.

³⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

63. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ³², *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral³³ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.³⁴ (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
64. Acrescenta ainda a Comissão 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 o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*³⁵.
65. No caso concreto, considera-se que foram tidos em conta os gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros, desagregando cada uma daquelas componentes e concluindo-se pela existência de défice operacional.
66. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, acrescentando o lucro razoável³⁶, tendo em conta o somatório da remuneração acrescido das receitas tarifárias.
67. Do mesmo passo, para efeitos de avaliação e incidências positivas e negativas, designadamente as positivas resultantes de atribuição de compensação de bonificações tarifárias, atentos os gastos e rendimentos apurados, resulta que a realização daquelas obrigações de serviço público, sem as compensações indicadas, poderiam resultar em

³² Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

³³ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

³⁴ “Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

³⁵ 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).

³⁶ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, *“o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”*. No entanto, *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”*, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

aumento do endividamento e dos gastos, não compensado pelo aumento de rendimentos de exploração, o que, num cenário de exploração puramente comercial, resultaria, pelo menos, na necessidade de redução da oferta ou da qualidade de serviço público, não se cumprindo o serviço de interesse económico geral e impossibilitando o cumprimento de um serviço público essencial^{37 38}.

68. De constatar, igualmente, que os montantes de compensações são coerentes (ainda que no âmbito de uma contratação mais alargada e com obrigações de serviço público mais exigentes) com a fundamentação económico-financeira do procedimento concursal regional da CIM, que prevê um lote específica para esta rede urbana, com um valor global máximo de [confidencial], correspondendo a um valor anual de [confidencial] para um universo de [confidencial] (equivalente a uma compensação de [confidencial]).
69. De qualquer modo, de recordar que n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado³⁹, uma vez que tal implementação se revela da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais⁴⁰.
70. Por isso recomenda-se que seja dada atenção à verificação sistemática, objetiva e transparente da execução contratual, tendo por base os indicadores operacionais constantes do contrato ou os que devem e obtidos via Regulamento n.º 430/2019, para que se comprove, em relatórios individualizados face aos relatórios e contas de toda a atividade da empresa, que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço

³⁷ A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, procedeu à alteração da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros, o que aliás resulta de uma recomendação da AMT.

³⁸ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia “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. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar.”

³⁹ “(...) 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”.

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(...)”.

público geral um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.

71. Mais se recomenda que se certifique, valide ou adite, sempre que necessário a informação transmitida pelo operador, 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.
72. Quanto aos direitos dos passageiros de recomendar que se garanta que são disponibilizados os livros de reclamações físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir) e de forma que não se confunda com os meios de reclamação próprios⁴¹
73. Ademais, o designado contrato de transporte (operador-passageiro) deve conter 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 transmitidas⁴².
74. Mais se recomenda que o Município, nos termos do CCP, anexo ao contrato ou inclua no mesmo, a designação do Gestor do Contrato⁴³, uma vez que o mesmo detém importantes responsabilidades na boa execução contratual e na articulação com as diversas entidades públicas competentes.
75. Face ao exposto e considerando que os requisitos previstos no Acórdão Altmark, no Regulamento e no RJSPTP de acordo com os dados disponibilizados, considera-se que a operação proposta está em conformidade com o Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto:
 - Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.

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

⁴² 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. 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. Não obstante, sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em documento único, não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.

⁴³ Tal como recomenda o Tribunal de Contas.

- Pelo seu cumprimento são atribuídas compensações, tendo em conta custos e receitas, bem como as incidências negativas e positivas, sendo claros os impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas;
 - São estabelecidos os parâmetros da compensação e são estabelecidos incentivos para manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz e que permitem a apreciação objetivo da prestação do serviço e com qualidade;
 - Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresas incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público clara e objetivamente definidas, atribuídas por procedimento concursal, não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias;
76. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo as empresas e o Estado aplicarem as compensações em causa corretamente e esse facto é de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
77. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.
78. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual:

- Quanto a investidores afigura-se que criam as adequadas condições para a manutenção do serviço de transporte de passageiros na cidade, num quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade;
- Quanto a contribuintes, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, sendo que os mecanismos de fiscalização contratual podem evitar a deterioração da qualidade do serviço prestado e acautelar o desperdício de recursos financeiros públicos.
- Quanto a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, garante-se a satisfação dos utilizadores do transporte público mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

79. Dever-se-á determinar ao Município que nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio:

- Elabore um relatório de execução contratual, não apenas comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração fixadas, como já efetuado, mas também incluindo a demonstração dos níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração e proceda à identificação e reporte de todos os incumprimentos verificados, incluindo quanto ao artigo 22.º do RJSPTP e ao 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 – De sublinhar a essencialidade do cumprimento integral desta determinação no âmbito do anterior e presente parecer;
- Em 2020, tal como já transmitido pela AMT⁴⁴, proceda à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, quanto a todo o período contratual;

⁴⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

- Transmita dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, recomendando-se a sua certificação sempre que necessário;
- Clarifique se o período de referência para apuramento de incumprimentos coincide com os prazos de apresentação de relatórios por parte do operador;
- Nos termos do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, garanta a existência de uma conta de exploração específica para este contrato de serviço público, de forma a que possa ser individualizada face à restante operação desta empresa;
- Garanta a disponibilização de livros de reclamações físico e eletrónico e de forma que não se confunda com os meios de reclamação próprios;
- Identifique nominalmente o Gestor do Contrato.

V - CONCLUSÕES

80. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que foi dado cumprimento às determinações constantes do Parecer n.º 13/2020, de 3 de fevereiro de 2020, tendo sido comprovada a aderência ao enquadramento contratual do contrato celebrado com a Rodoviária do Alentejo, na sequência de procedimento concursal, além de ter sido proposto um aditamento contratual introduzindo obrigações de serviço público adicionais.
81. De qualquer modo, sendo o presente parecer positivo, continuará condicionado ao cumprimento das determinações e recomendações efetuadas, designadamente aquelas que se referem à elaboração de relatórios dirigidos a esta Autoridade, bem como aqueles que assumem carácter público.
82. Uma vez que a *compliance* legal 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), o presente parecer é condicionado, podendo ser convolado em negativo em caso de incumprimento não fundamentado.
83. Atenta a complexidade do procedimento, o facto de já ter sido submetido a procedimento concursal e o facto de ter duração limitada, apenas pelo tempo necessário á adjudicação do procedimento concursal conduzido pela CIM, considerou-se que não seria de impor obrigações adicionais 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, 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, 09 de março de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho