

PARECER N.º 93/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - INTRODUÇÃO

1. Através do Parecer n.º 73/AMT/2020 de 27 de agosto¹, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes emitiu parecer negativo quanto à “*Aquisição de serviços de transportes urbanos em Condeixa-a-Nova (CondeixaSIM)*” celebrado com a ETAC – Empresa de Transportes António Cunha, SA.”, por se considerar que o mesmo não se encontrava devidamente fundamentado, de forma poder concluir que se encontra cumprido o enquadramento legal aplicável.
2. Neste âmbito, foi determinado ao Município que, quanto aos contratos de celebrados em 2018 e 2019 (e 2020 até à sua suspensão):
 - “*Deve ser elaborado um relatório de execução contratual², mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas), incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas (Acórdão n.º 19/2019) e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).*”
 - *Quanto aos contratos executados - 2018/2019 e como condição para validação das correspondentes verbas, devem ser transmitidos/obtidos os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³, devendo o Município proceder à sua elaboração:*

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2653/ppv_entranca_arganil_mtejo_barreiro_condeixanova_atamega_almeida.pdf

² Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

- *Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.”*

3. Quanto as novas contratações:

- *“Deverá promover-se uma adequada concorrência, promovendo a consulta de outros operadores, não instalados na região ou que não pertençam ao mesmo grupo empresarial ou que possam ter relações de interdependência entre os mesmos;*
- *Deve existir enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigação de serviço público; bem como cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada 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 fossem explorados em condições de mercado, assim como a valoração do 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.*
- *Devem estar claramente previstas as obrigações de serviço público (horários, frequências e circuitos), expressando-se o que se considera (in)cumprimento contratual, ou seja, incumprir um ou mais horários, frequências, etc e definir procedimentos de verificação do cumprimento daquelas obrigações.*
- *Haverá que garantir que qualquer incumprimento a um dos horários, percursos ou frequências estipuladas, bem como todas restantes obrigações contrатаis, sejam passíveis de sancionamento de acordo com montantes expressamente previstos, com montantes máximos e mínimos de acordo com o artigo 45.º do RJSPTP;*
- *Nos termos do Anexo ao Regulamento, deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público. As compensações/remunerações apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço*

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

- *Mais deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração;*
 - *A existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.*
 - *Dever-se-ão incluir indicadores objetivos relacionados com obrigações de informação e reporte e deve ser expressamente previsto que o operador deve transmitir os dados necessários à elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena de aplicação de multas contratuais;*
 - *No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações.”*
4. Por ofício 2586 de 28-08-2020, veio o Município de Condeixa-a-Nova apresentar nova informação, e por ofício n.º 3999 de 09-11-2020, apresentou informação adicional à mesma.
5. A 06-11-2020, após reunião técnica com o Município, foi referido pela AMT que “AMT tem recomendado, em ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, que os contratos:
- *Estipulem obrigação contratual de o operador colaborar com o Município no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007*

quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual;

- *Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018^[1];*
- *Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;*
- *Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 e a possibilidade sempre que se justificar se proceder a acertos com base em dados reais.*
- *Inserir referência expressa ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;*
- *Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de*

^[1] Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;

- *Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade (IR) – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; – Índice de Pontualidade (IP5) – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.”*
6. 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.
7. 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.
8. 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 serviço⁴;
 - 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 contratuais⁵;

⁴ 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.

⁵ 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.

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁶;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁷.
9. 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 2007⁸ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
10. 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 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 subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
11. 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 de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

12. Refere o Município, a título de enquadramento que:

⁶ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁷ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁸ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- *“Em municípios de pequena dimensão, como é o caso de Condeixa-a-Nova, a rede de transportes é parca e a exploração do serviço mantém-se deficitário para os operadores, exigindo a tomada de medidas que assegurem a sua continuidade, sendo os recursos do Município igualmente frugais (quer do ponto de vista técnico, quer financeiros ou humanos);*
- *Deste modo, verificando-se que a área urbana de Condeixa-a-Nova não se encontrava ainda servida de uma rede de transportes urbanos que assegurasse a mobilidade da sua população entre as diversas zonas da vila e entendendo-se que a existência de uma rede de transportes públicos adequada às reais necessidades dos respetivos utilizadores constituía uma condição fundamental à garantia do desenvolvimento económico e do bem-estar da população condeixense, bem como uma forma de minorar o elevado recurso ao transporte em viatura própria, pretendeu-se criar uma rede de transportes coletivos urbanos em Condeixa-a-Nova que fosse de excelência e que correspondesse às necessidades de mobilidade de todos os utilizadores e à criação de soluções mais ajustadas às realidades sociais;*
- *Tendo em conta estes desideratos, em 19 de setembro de 2014 foi celebrado, através de um procedimento pré-contratual de ajuste direto, o contrato de “Aquisição de serviços para a rede de transporte urbano em Condeixa-a-Nova”, o qual vigorou durante quinze meses, contado desde 01/09/2014, cuja documentação de suporte se anexa integralmente (doc. nº 1);*
- *Face aos resultados considerados positivos deste serviço, antes do término da vigência do referido contrato foi apresentada uma nova proposta de “Aquisição da continuação do serviço da Rede de Transportes Urbanos de Condeixa-a-Nova”, a qual seguiu seus trâmites ordinários e culminou com a celebração, em 28 de dezembro de 2015, de novo contrato de prestação de serviços, também por quinze meses a contar desde 1 de dezembro de 2015, cuja documentação igualmente se anexa (sob doc. nº 2);*
- *Não obstante a celebração do contrato inter-administrativo com a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM RC), ter ocorrido, “certo é que não era possível à CIM RC assegurar desde logo o serviço de transporte público urbano no Município de Condeixa, pelo que em 19 de setembro de 2017 foi celebrado, pela Autarquia Municipal, novo contrato de prestação de serviços com conteúdo idêntico aos anteriormente celebrados, através de um procedimento pré-contratual*

de ajuste direto, a fim de dar continuidade ao referido serviço, que se entende ser de utilidade pública, cuja documentação se anexa como doc. nº 4.

- *O Município tem recorrido, assim, a uma rede de transportes públicos urbanos para assegurar as necessidades de deslocação da sua população, mediante a existência de rotas e percursos de carreiras públicas que cobrem todo o concelho e se consideram ajustados às diversas necessidades populacionais (cobrindo mesmo algumas necessidades de deslocação da população estudantil, que não são abrangidas pelo transporte público escolar, por as suas residências distarem menos de 3 ou 4 Km das respetivas escolas, consoante estas tenham ou não refeitório);*
- *Estas rotas foram sofrendo alguns acertos, de contrato para contrato, em função das necessidades da população, sem, contudo, alterar a substância do contrato, quer em termos de obrigações contratuais, quer em termos de custos.*
- *Estas opções têm permitido colmatar uma necessidade já há muito sentida pela população local, com ganhos para esta, nomeadamente em termos de acessibilidades, aos quais acrescem a contribuição para a promoção do desenvolvimento sustentável, através de uma maior eficiência no uso dos recursos públicos.”*
- *Pese embora se aguardasse que a CIM RC já tivesse assumido integralmente o processo de exploração dos transportes públicos urbanos, (não desconsiderando a complexidade que um dossier desta envergadura acarreta, num universo de 19 municípios), “certo é que não o conseguiu fazer, pelo que o executivo municipal viu-se na contingência de efetuar novo procedimento pré contratual para assegurar este serviço público, desta feita através de uma consulta prévia a três entidades, a qual culminou na celebração de um contrato de prestação de serviços celebrado em 27 de fevereiro de 2019 (cuja documentação integral se anexa como doc. 7);*
- *No que concerne a este contrato, esclarece-se que, tendo em conta a situação epidemiológica excepcional provocada pelo coronavírus SARS - CoV - 2 e à doença COVID-19, em que ainda nos encontramos, consubstanciada legalmente no Decreto-Lei nº 10-A/2020 de 13 de Março, o serviço prestado no âmbito do mesmo à Câmara de Condeixa-a-Nova - denominado “UrbCondeixa” - foi suspenso, com efeitos desde 19/03/2020 e até que esta situação de pandemia seja ultrapassada,*

uma vez que o serviço em causa deixou de fazer sentido por falta de clientes (passageiros) que o justificasse (conforme consta nos mails anexos sob nº 8).

- *Também refere que “tem realizado o trabalho de preparação de um concurso público tendente à celebração de um contrato de concessão do serviço público de transporte de passageiros rodoviários, nos termos do disposto no RJSPTP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007. Todavia, atendendo a que se previa já na altura que o serviço, objeto do contrato de concessão a celebrar na sequência do concurso público a lançar pela CIM RC, entrasse em funcionamento efetivo após 3 de dezembro de 2019, existiu a necessidade de manter os serviços atuais de transporte público de passageiros rodoviário até à data de entrada em funcionamento da concessão, necessários para a concretização da “manutenção desses serviços”.*
- *Procedeu-se, deste modo, à celebração de um aditamento ao referido contrato inter-administrativo (que aqui se anexa como doc. nº 9), que prevê que sejam os Municípios a assegurar a mencionada “manutenção do serviço” até ao início da operação pelo operador selecionado no referido procedimento concursal, clarificando assim os processos que até aqui se verificavam. Para além deste objetivo, o mencionado aditamento regula ainda a “bolsa de quilómetros” (componente eventual) prevista no procedimento concursal do Serviço Público de Transporte de Passageiros a lançar pela CIM RC.*
- *Por outro lado, a “empresa ETAC – Empresa de Transportes António da Cunha, S.A., ao abrigo do RTA – Regulamento de Transportes em Automóveis, era o concessionário do serviço público de transporte de passageiros neste território, sendo o único que ainda continua a operar carreiras públicas neste concelho; No que toca ao serviço público de transporte de passageiros regular na linha com origem/destino Coimbra – Condeixa-a-Nova (intermunicipal, portanto), este é realizado ao abrigo da autorização provisória emitida pela CIM RC/IM/123/2019 (vide doc. anexo sob nº 11). No que concerne ao serviço público de transporte de passageiros municipal, verifica-se que o serviço contratualizado não foi objeto de autorização provisória, pelo que o contrato celebrado consubstancia, efetivamente, o único título que legitima a exploração do serviço de transporte público pela ETAC.”*

13. No que se refere ao valor contratual refere o Município que:

- *“No que concerne ao valor da remuneração fixado no contrato, apresenta-se, em anexo, um quadro que tem por finalidade a obtenção de um preço estimado para justificar o valor base de abertura do procedimento pré contratual de “Aquisição de serviços para a rede de transportes urbanos para o concelho de Condeixa-a-Nova – Urbcondeixa”, através, nomeadamente, do número de quilómetros percorridos, número de percursos e preço por quilómetro, tendo por base, não só as informações prestadas pelo operador, mas também os dados recolhidos pela Autarquia, designadamente através de uma pesquisa efetuada na internet (www.viamichelin.pt).*
- *Da análise dos mencionados elementos, e sob reserva da informação obtida não provir de um sistema de contabilidade analítica, foi possível obter a informação que consta no quadro anexo, sob doc. nº 12, os quais refletem a fundamentação para o valor base do procedimento supra identificado.*
- *Foram assim calculados pelos serviços municipais os quilómetros afetos a cada percurso, tendo em conta os dias úteis, os sábados e o número de semanas de cada mês, por forma a apurar o número de quilómetros por dia, extravasando-o depois para o número de meses previsto no contrato. Perante os valores que foi possível apurar em face dos dados disponíveis, verificou-se deste modo que nos 15 meses contratuais são percorridos cerca de 60062,50 km, com um custo que ascende a [confidencial];*
- *Face ao exposto, atendendo aos dados obtidos e à realidade contratual em causa, considera-se que o valor apurado se encontra dentro dos parâmetros adequados, entendendo-se que a remuneração devida ao operador não consubstancia uma fonte de rendimento que lhe permita obter um proveito económico líquido que ultrapasse a margem de “lucro razoável”, isto é, que não ultrapassa o necessário para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das obrigações de serviço público.*
- *Atendendo ao exposto supra, considera-se que ao presente caso se sobrepõe o superior interesse público no cumprimento das obrigações a que o Município está sujeito, encontrando-se verificadas situações excecionais que determinam a necessidade de validação da presente contratação de prestação de serviços de transporte público de passageiros, destinado a assegurar o referido interesse público, evitando a rutura ou o risco eminente de rutura de serviços, conforme*

estipulado no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP), na sua atual redação;

- *Considera-se igualmente, que de momento, e atendendo ao facto da CIM RC se encontrar a preparar um concurso público tendente à celebração de um contrato de concessão do serviço público de transporte de passageiros rodoviários, nos termos do disposto no RJSPTP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, conforme referido supra, bem como ao facto da ETAC – Empresa de Transportes António da Cunha, S.A. continuar a ser o único operador de carreiras públicas de transporte de passageiros neste Concelho, esta entidade é a que melhor se encontra habilitada a realizar serviços de transporte de passageiros, agregando o transporte regular com algum apoio ao transporte escolar.”⁹*

14. Adicionalmente, veio o Município esclarecer que:

- *“(…) nos contratos celebrados com o operador foram cumpridos todos os normativos legais previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP), na redação em vigor à data dos respetivos procedimentos pré-contratuais, não se descurando qualquer normativo ou exigência prevista no âmbito daquele diploma e processo. Deste modo, foram efetuados procedimentos contratuais através de ajustes diretos, de acordo com o que a lei permitia e, posteriormente, foi celebrado um*

⁹ Quanto a esta matéria, a AMT recomendou (https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf) Do artigo 13.º do RJSPTP decorre a necessidade de articulação do planeamento do serviço público de transporte de passageiros com os serviços de transporte escolar. Neste âmbito, decorre do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação e do transporte. escolar, que compete àquelas entidades: (i) organizar o processo de acesso ao transporte escolar para cada aluno; (ii) requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os títulos de transporte adequados (bilhetes de assinatura/passe escolar), (iii) pagar as faturas emitidas mensalmente pelas entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo; (iv) contratar, gerir e pagar os serviços especializados de transporte escolar (circuitos especiais). Ou seja, o “transporte escolar” efetiva-se através da atribuição e pagamento de passes escolares em carreiras públicas e/ou através da contratação de serviços especializados, quando não existam carreiras públicas. Uma vez que também é possível, no âmbito de um mesmo contrato, o pagamento de passes escolares e a atribuição de compensações/remunerações pela prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, considerou-se ser de recomendar procedimentos de reforço da transparência da contratação de serviços de transporte de passageiros: (i) Na designação/objeto dos contratos, será de refletir a abrangência efetiva da contratação em causa, ou seja: (i) Contratação de passes escolares; (ii) Contratação de circuitos especializados; (iii) Contratação de passes escolares e de serviços públicos de transporte de passageiros, conforme os casos, e/ou proceder à monitorização dos mesmos no sentido de obter, mensalmente, tal informação; (ii) Na contratação daquele serviços, que incluam o pagamento de passes escolares, no texto do contrato e na respetiva fundamentação, será de proceder à desagregação dos montantes relativos a passes escolares e os montantes relativos a compensação/remuneração pela prestação do serviço; (iii) Na fundamentação de tal contratação, no que se refere a passes escolares, será de constar informação do número de passes adquiridos e de alunos transportados, por mês, e desagregando pelo título de transporte escolar adquirido, bem como a tarifa do referido título de transporte; (iv) Se o serviço de transporte de passageiros permitir o transporte de alunos, bem como do público em geral, não será de ser considerado um serviço especializado de transporte escolar mas sim transporte público de passageiros, cumprindo-se as recomendações anteriores; (v) Quanto ao procedimento exclusivo de pagamento de passes escolares será de ser acompanhado da informação referida em iii, pelo que outros pagamentos, não relacionados com passes, mas com a exploração dos serviços de transportes inerente deverão ser enquadrados em adequado contrato de serviço público ou especializado, conforme aplicável; (vi) Será de não utilizar a designação contratual de “aluguer de veículos com motorista” quando esteja em causa a contratação/definição de obrigações de exploração, sendo de proceder à celebração de contrato de serviço público ou especializado de transporte escolar, conforme os casos; (vii) Em qualquer dos casos, sempre que esteja em causa o transporte de alunos, será de os respetivos procedimentos serem acompanhados do plano de transporte escolar ou de menção expressa à ligação da internet onde o mesmo esteja disponível.

contrato (o que se encontra atualmente em vigor), mediante um procedimento pré-contratual de aquisição de serviços através de consulta prévia, tal como a lei também prevê – e nos moldes em que é permitido. Em suma, foram rigorosamente cumpridos os normativos existentes de proteção do mercado concorrencial, estipulados no CCP, uma vez que todos os procedimentos pré-contratuais realizados foram-no ao abrigo e nos termos da lei.

- *Por outro lado, cumpre esclarecer, que, ao contrário do que é referido no Parecer nº 73/AMT/2020, de 27 de agosto, as entidades convidadas a apresentar proposta no âmbito do procedimento pré-contratual através de consulta prévia efetuado por este Município são distintas entre si, não havendo qualquer indício – pelo menos que seja do nosso conhecimento - de que pertençam ao mesmo grupo empresarial. Mais uma vez numa tentativa de alargar a procura deste serviço ao mercado concorrencial, no estrito cumprimento, não só dos normativos legais, mas também e sobretudo, dos princípios e objetivos destes, nomeadamente “garantir serviços de transporte de passageiros seguros, eficazes e de elevada qualidade, graças a uma concorrência regulada que garanta também a transparência e o desempenho dos serviços públicos de transporte de passageiros” (vide considerando (4) do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007.*
- *Não obstante o referido supra, e reconhecendo que, efetivamente, urge efetuar uma fundamentação de compensação financeira e “comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento” (de acordo com o constante na pág. 25 do v/ Parecer nº 73/AMT/2020), foi contratualizado por este Município um serviço para elaboração de um “Estudo Económico e Financeiro da Rede de Transporte Público de Passageiros (UrbCondeixa)”, o qual se anexa pela presente, e no qual constam as carreiras efetuadas, horários e frequências das mesmas, tendo os pressupostos, o apuramento dos custos, da produção quilométrica, da receita e a simulação operacional, sido realizados em estreita articulação com este Município.*
- *Por outro lado, como forma de demonstrar que é efetuado o acompanhamento e controlo da execução contratual através dos nossos serviços, remete-se a documentação mensalmente tramitada nos serviços municipais, associada ao recebimento, confirmação e pagamento das faturas recebidas pelo operador, as*

quais pressupõem e implicam a prévia verificação dos dados recebidos nestes serviços efetuada pela gestora do contrato.

- *Finalmente, anexa-se ainda documentação remetida em devido tempo para a CIM Região de Coimbra, referente à “Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril (v)”, com os respetivos anexos, que contém igualmente dados referentes à atividade operacional do serviço de transportes coletivos, destacada por semestres, por atividade e serviço¹⁰.*
 - *Mais se refere que, no que se refere a novas contratações que se visam celebrar por este Município, serão tidas em conta todas as recomendações por v/ transmitidas no ponto 62. do parecer nº 37/AMT/2020 (e demais indicações explanadas ao longo do mesmo), sendo a respetiva documentação previamente remetida a V. Ex^a para emissão do respetivo parecer prévio vinculativo.*
15. Do “*Estudo Económico e Financeiro da Rede de Transporte Público de Passageiros (UrbCondeixa)*”, consta o seguinte:
- *“O transporte público contratualizado é assegurado por serviços de ligação de carácter urbano, com incidência na vila de Condeixa-a-Nova, realizado por um único operador: a ETAC, Empresa de Transportes António Cunha, pertencente ao grupo Transdev” num total de 59 219 quilómetros comerciais.*
 - *“Os valores dos custos relacionados com os motoristas foram obtidos com base no contrato coletivo entre a ANTROP (Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros) e a STRUP (Sindicato dos Trabalhadores de Transportes Rodoviários e Urbanos de Portugal) à data do contrato entre o operador e o município (2019),” tendo-se apurado um Custo Anual Bruto de [confidencial];*
 - *“Para os valores de consumo dos veículos, assim como de custos de manutenção marginal (pneumáticos, óleos, entre outros consumíveis), foram considerados valores padrão no setor, havendo uma distinção entre os valores referentes a viaturas Standard e viaturas Mini”;*

¹⁰ Cujas avaliações serão efetuadas naquela sede.

- *“Em termos de duração do contrato, foram considerados 15 meses, entre 13 de fevereiro de 2019 e 12 de maio de 2020, a data de início de contrato e a data teórica para o seu término, respetivamente”;*
- *“O número de motoristas apurado foi determinado em função das necessidades face à amplitude horária da oferta das linhas existentes, sendo necessário, deste modo, um motorista com um horário semanal de 40 horas. Para compensar as férias assim como para realizar o serviço ao sábado é necessário um segundo motorista, no entanto, para o serviço contratualizado, o segundo motorista apenas é necessário a 60%. Assim, foram considerados 1,6 motoristas com contrato full time.”*
- *“A receita é proveniente de três fontes distintas: a receita dos passes escolares, a da venda de bilhetes e do serviço de publicidade. A receita proveniente das vendas de bilhetes, de passes escolares e de publicidade foi estimada pelo operador atual” e ascende, para um período de 15 meses a [confidencial];*
- *“A estimativa dos gastos operacionais teve como base os pressupostos acima mencionados. Com o intuito de prever os gastos operacionais para a duração do contrato foi realizada uma simulação da organização operacional para exploração dos referidos serviços, tendo como resultado os valores da Tabela 5”, ou seja, um total de [confidencial];*
- *“Em relação aos custos de estrutura, foram considerados os restantes custos associados à administração, materiais de consumo, rendas, comunicações, seguros, limpeza, entre outros. Os custos de estrutura representam cerca de 16% dos custos operacionais associados à rede regular e outros serviços. Tendo em conta o reduzido risco relativo à procura, foi considerada uma margem de lucro de 7% incidindo sobre os custos operacionais e os custos de estrutura.”*
- *“Os pagamentos adicionais ao operador sob a forma de compensações por Obrigações de Serviço Público, aportados ao projeto, para além das receitas da venda de bilhetes, de passes escolares e da publicidade, são definidos de forma a suprir o défice de exploração.*
- *O serviço contratualizado pela Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova, para a mesma oferta e duração, tem o valor de [confidencial]; Este valor corresponde ao total de gastos operacionais e o valor das compensações por Obrigações de Serviço Público, coberto pelo concelho de Condeixa-a-Nova, corresponde a [confidencial];*

16. A 10-11-2020 a AMT colocou, ainda, as seguintes questões ao Município:

- *“No estudo refere-se que: “A receita é proveniente de três fontes distintas: a receita dos passes escolares, a da venda de bilhetes e do serviço de publicidade. A receita proveniente das vendas de bilhetes, de passes escolares e de publicidade foi estimada pelo operador atual” e ascende, para um período de 15 meses a [confidencial];;*

- *No âmbito do controlo anual de compensações, foram estes os montantes transmitidos à AMT:*

[confidencial]

- *Por outro lado, na documentação relativa à avaliação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, enviada à CIM da Região de Coimbra, constam passageiros transportados ao abrigo de Assinatura Linha Normal/Passes Sociais, mas não é indicada qualquer receita tarifária, o que será de esclarecer.*
- *Também será de esclarecer se em 2018 ou 2019, não foram efetivamente transportados outros passageiros que não estudantes ou se os restantes passageiros apenas adquiriam bilhetes e não assinaturas mensais.”*

17. A 20-11-2020, por email, o Município respondeu:

- *No que toca à questão referente aos denominados “passes escolares” que estavam referenciados no estudo económico financeira remetido em anexo, aquando da nossa comunicação de 09/11/2020, verificou-se que se tratava de um lapso, que criava dúvidas no seu significado, pois remetia erradamente para os passes dos alunos da globalidade do município. Deverá assim ser efetuado um ajuste na nomenclatura no referido relatório, no sentido de se entender que onde estavam referenciados “passes escolares”, deverão considerar-se “passes estudante”.*
- *Foi solicitado à entidade responsável pelo relatório a correção desta terminologia para o relatório subsequente (que fundamentará o preço da nova prestação de serviços que se pretende contratualizar), pelo que se fez essa pequena retificação para ser facilmente perceptível, que diz somente respeito aos passes estudante adquiridos no âmbito do UrbCondeixa.*
- *No que concerne aos montantes transmitidos à AMT, para efeitos de controlo anual de compensações, verificou-se que no reporte dos valores dos anos 2016, 2017 e 2018, que foi remetido pelo gabinete de educação deste município em 20*

de agosto de 2019, constavam erradamente como indemnizações compensatórias os valores de [confidencial] (referente ao ano de 2016) , [confidencial] (referente ao ano de 2017) e [confidencial] (referente ao ano de 2018), quando na verdade, estes valores diziam respeito aos contratos de prestação de serviço público de transporte de passageiros celebrado às respetivas datas, pelo que esses valores deviam ter sido inseridos no campo designado “contrato de serviço público”

- *Reportando agora à questão relativa à documentação enviada à CIM da Região de Coimbra, para avaliação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, onde constam passageiros transportados ao abrigo de Assinatura Linha Normal/Passes Social, sem que tenha sido indicada qualquer receita tarifária, esclarece-se que a designação que aparece como “passe social” corresponde á tarifa de passe grátis que no caso pertence a um funcionário do operador, o qual é emitido a custo zero (quer para o Município quer para o próprio operador).*
- *Adianta-se que o facto de constar no mapa referente à Atividade operacional – 1º semestre 2020, na indicada linha, outros números que não o “1” (ex. 8- referente a março; 5 – referente a abril; 6 – referente a maio, etc.), prende-se com o facto de, erradamente, se ter inserido o número de utilizações que o passageiro fez a bordo do autocarro (fazendo-se a contagem ao número de vezes que o seu passe foi validado na máquina da viatura) e não ao número de passageiros transportados.*
- *Esclarece-se, ainda, que em 2018 ou 2019, foram transportados outros passageiros que não estudantes, mas estes passageiros adquirem bilhetes simples ou adquirem (maioritariamente até) os denominados “cartão-valor”, ao invés de assinaturas mensais. (Esta modalidade consiste na compra de um cartão recarregável até ao limite de 10 viagens, a um custo unitário por viagem de 0.50€. Esta modalidade é inclusive utilizada por muitos estudantes, que preferem esta solução em detrimento do passe estudante, uma vez que o custo unitário da viagem fica “em conta”, sem que o título esteja delimitado temporalmente ao mês em curso.)*
- *Informo, por fim, que na sequência deste trabalho de recolha e compilação de informação, e tal como já assumido supra, foi detetado que alguns reportes de informação já prestados à AMT não se encontram corretos, pelo que iremos efetuar as devidas retificações aos mesmos, de modo a que a informação prestada seja articulada e coerente, e, acima de tudo, fidedigna face à realidade.”*

III – DO PARECER

18. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
 - «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
19. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
20. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
21. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes.

22. Contudo, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹¹.
23. A celebração de contratos interadministrativo entre o Município e a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM), afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
 - Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

¹¹ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

24. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
25. Contudo, o Município celebrou com a CIM um contrato interadministrativo, delegando todas as competências, ainda que tenha mantido a gestão dos contratos em apreço e não obstante os serviços em causa estejam previstos na rede a concurso no procedimento concursal regional da CIM, que se encontra, ainda, em análise na AMT.
26. A este respeito, refira-se que o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro de 2019, que alterou o RJSPTP, veio permitir que se possam prorrogar os atuais títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros - as autorizações provisórias, contratos de serviço público, nos termos latos admitidos pelo Regulamento -, após 3 de dezembro de 2019, se, previamente a tal prorrogação, for iniciado o procedimento de seleção – concorrencial - de novo operador de transporte de passageiros, procedimento esse que implica a submissão a parecer prévio vinculativo por parte do regulador setorial .A CIM procedeu a tais prorrogações, bem como à sua notificação à AMT¹².

¹² A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: (i) Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf; (ii) Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (relevante para a elaboração de contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (iv) Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: (http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf); (v) Informação sobre prestação direta de serviços de transportes por autoridades de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf (vi) Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf), http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf (vii) 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_transportes.pdf (viii) Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf); (ix) Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável a compensações financeiras http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf; (x) Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da

27. No que se refere aos serviços não abrangidos por autorizações provisórias, porque não anteriormente abrangidos por títulos emitidos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis, naturalmente que devem ser sim abrangidos por contratos de serviço público, precedidos do adequado procedimento pré-contratual, isto é, ajuste direito ou procedimento concursal, conforme aplicável.
28. Assim, importa que as relações entre o Município e a CIM sejam clarificadas, de forma a que os atos formais de delegação de competências coincidam com a prática de competências de autoridades de transportes, por ambas as entidades, podendo, potencialmente, dar origem a atos administrativos sobrepostos, quanto aos mesmos serviços de transportes.
29. Ou seja, a manutenção de competências, total ou parcial, de autoridade de transportes no Município deve ser clara e expressa, no âmbito da delegação de competências daquele na CIM.
30. Tal releva igualmente para se garantir que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril¹³.
31. No caso concreto, esta contratação de carácter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf (xi) Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf; (xii) Implementação e disseminação do Livro de Reclamações Eletrónico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>). (xiii) 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). (xiv) Implementação do Processo de Contratualização de Serviços Públicos de Transporte de Passageiros http://www.amt-autoridade.pt/media/2578/nota_informativa_l52-2015_ponto_situacao_a.pdf

¹³ Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril: https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

32. No entanto, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹⁴ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹⁵), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
 - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
33. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento16 no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
34. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

¹⁴ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

¹⁵ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

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

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

35. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

36. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte

a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

37. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:

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

38. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁷ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

39. 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"*

¹⁷ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

público respetivo”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

40. 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”*^{18, 19}.
41. 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”*²⁰.
42. 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*

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.

²⁰ 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”*.

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*”.

43. 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 razoável²¹, igual ao efeito financeiro líquido*”.
44. 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*”.
45. 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*

²¹ 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*”.

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”.*

46. 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”.*
47. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²² sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.* Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.
48. Face ao exposto, o Município conclui que as receitas globais da rede em causa são de [confidencial]; e as despesas globais são de [confidencial];, resultando num saldo negativo de [confidencial].
49. Analisando a fundamentação do procedimento - quanto a uma rede que não oferece transformações substanciais ou estruturais quanto à existente – confirmasse que se

²² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

procedeu à contabilizados os gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço.

50. Estão por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
51. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor da compensação fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
52. Assim, não será de obstar ao prosseguimento dos contratos, pois se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município (ou em causa a sua anulabilidade) que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros. Deverá sublinhar-se que estamos perante um serviço público essencial²³.
53. Numa numa ótica de proporcionalidade, será necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
54. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que os dados utilizados – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados²⁴ -, que permitem concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução dos contratos de serviço público, em causa.

²³ A Lei nº 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.

²⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

55. Uma vez que se trata de contratos já executados, carecerá de efeito útil a introdução de alterações dos mesmos, mas já não será admissível que novas contratações (ou prorrogações) não supram diversas deficiências.
56. Assim, quanto a obrigações de serviço público já descritas, é de sublinhar que:
- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, devem descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - Devem impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
 - Deve ser imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
 - Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - As obrigações impostas devem objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
57. De referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁵, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público²⁶.

²⁵ "(...) 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".

²⁶ 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(...)".

Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias²⁷.

58. Mais deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, 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. Realça-se a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município.
59. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, devem o Município obter e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do Código dos Contratos Públicos e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
60. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativo - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo); • indicação de n.º de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração;

²⁷ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

		<ul style="list-style-type: none"> • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais SG&A desagregados

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	<ul style="list-style-type: none"> • Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

61. Acresce que, como já referido, as obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.²⁸

²⁸ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo

62. Por outro lado, na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²⁹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
63. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³⁰, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
64. Ora, deve ser garantido que qualquer obrigação de serviço público é objetiva e mensurável e que qualquer obrigação é suscetível de sancionamento em caso de incumprimento. Recorde-se que as obrigações devem ser objetivas, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado.
65. Sublinha-se que a imposição de obrigações nos termos referidos, designadamente de informação³¹, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de

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

²⁹ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

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

³¹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores³², 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 efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada, posteriormente, com a adjudicação do procedimento concursal da CIM, após adjudicação.

66. Por outro lado, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações. Deve existir a previsão de cominações para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população.
67. A existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³³, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
68. Por isso, deve garantir-se que se transmitem os dados necessários à elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena de aplicação de multas contratuais. E face aos valores apurados devem ser revistos todos os dados constantes dos reportes referidos, referentes a 2018 e 2019, sem prejuízo da prestação de informação relativa ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.^{34 35}

³² 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

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

³⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

³⁵ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

69. De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos contratos executados.
70. De referir igualmente os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, pelo que será de prever a possibilidade de ajuste de modelos contratuais, por alteração de pressupostos ter de acompanhar a alteração da realidade da exploração, seja quanto a custos e receitas, seja quanto às compensações a pagar em função dos serviços efetivamente realizados.
71. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias³⁶. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
72. Sublinha-se que nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação³⁷ sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril³⁸, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.

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

³⁷ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³⁸ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

73. Em suma, face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da Pandemia SARS CoV2/Covid 19, e tendo em conta as alterações efetuadas nestes contratos, considera-se que se deve ponderar a reavaliação dinâmica dos modelos económico-financeiros, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias.
74. Nesta sequência, e face ao atrás exposto, tendo em conta os sistemas contabilísticos e uma monitorização contratual rigorosa, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
75. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações³⁹.
76. Para o efeito, é essencial⁴⁰, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.⁴¹
77. De sublinhar, novamente, que a emissão de parecer favorável apenas é admissível tendo por condição que os circuitos se encontram abrangidos pelo procedimento

³⁹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

⁴⁰ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁴¹ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

concurral concorrencial a lançar pela CIM, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da interrupção do serviço de transporte público, pelo que seria o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte daqueles Municípios e o de evitar situações de rutura de serviços.

78. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato, ao mesmo tempo que integra uma CIM que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.

- Será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIM dos contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “ad hoc”, como o ora em causa, têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município ao operador em referência, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro;
- Não obstante não se deva verificar a sobreposição temporal entre os contratos “ad hoc” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional;
- Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município⁴², o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais do contrato regional e uma redução da TIR, chamada de atenção esta que, não poderá deixar de ser recordada, de forma a minimizar os riscos de eventuais pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro por parte da operador no decurso da execução contratual;
- Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma reanálise dos pressupostos dos Modelos contratuais – *máxime* no que respeita às projeções

⁴² Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

da procura, nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.

- Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelo contratuais próprios, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

79. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua compliance com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
80. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
81. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos ⁴³ ⁴⁴ (por via de uma não sobrecompensação do operador),.

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

⁴⁴ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão..

82. Assim, determina-se – também tendo conta as considerações efetuadas ao longo do parecer – quanto aos contratos executados e em execução:

- Deve ser garantida a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁴⁵, devendo o operador colaborar para tal objetivo^{46 47 48};
- Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Deve ser aferido se o operador cumprir todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁴⁹ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Deve ser garantido que se cumpre o estatuído no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho
- Garantir que, 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;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de

⁴⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴⁶ 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

⁴⁷ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁴⁸ É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do interesse público. Pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão claramente sujeitos a claras obrigações de fundamentação do modelo contratual, sobretudo do racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público.

⁴⁹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

83. No que se refere a futuras contratações (ou prorrogações):

- Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; – Índice de Pontualidade – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.”
- Deve garantir-se a elaboração de relatório de execução⁵⁰ contratual⁵¹, mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas), incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração⁵² e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências⁵³ (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).
- Devem prever-se que o operador deve transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁵⁴ ⁵⁵ e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das

⁵⁰ De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

⁵¹ Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

⁵² Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

⁵³ Deve ser estabelecido o que se considera por incumprimento contratual, o que deve abranger a realização e circuitos e de horários e frequências, sendo de esclarecer, objetivamente, o que é, de forma mensurável e objetiva, incumprir um horário, a realização de um recurso etc.

⁵⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁵⁵ Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente, a menos que seja sancionado contratualmente.

obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{56 57}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁵⁸;

- Deve ser garantido que o operador dispõe adequados sistemas contabilísticos, nos termos do Anexo ao Regulamento e deve ser expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes a valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;
- Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
- Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;
- Deve ser garantido que se cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;

⁵⁶ 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

⁵⁷ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁵⁸ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

- Deve ser asseverado que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
 - Deve ser expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;
84. A validade do procedimento e o caráter positivo do presente parecer, está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas, permitindo, assim, a convalidação do anterior parecer negativo em positivo.
85. Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da análise das peças procedimentais de um concurso público para todo o sistema de transportes naquela região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

V - CONCLUSÕES

86. Através do Parecer n.º 73/AMT/2020, de 27 de agosto, a AMT emitiu parecer negativo quanto à *“Aquisição de serviços de transportes urbanos em Condeixa-a-Nova (CondeixaSIM)”* celebrado com a ETAC – Empresa de Transportes António Cunha, SA.”, por se considerar que o mesmo não se encontrava devidamente fundamentado, de forma poder concluir que se encontra cumprido o enquadramento legal aplicável.
87. Tendo o Município demonstrado ter cumprido as determinações efetuadas e tendo aduzido informação relevante, o parecer da AMT é agora positivo por se considerar existirem evidências razoáveis de que cumpriu o enquadramento legal aplicável, no que se refere, sobretudo ao apuramento de gastos e rendimentos associados à exploração, e se considerar que os instrumentos contratuais em causa, têm caráter transitório, e se

destinam a assegurar a manutenção de um serviço público essenciais numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população, não perdurando além da data da adjudicação do contrato resultante do procedimento concursal público internacional em curso pela CIM.

88. Contudo, para garantir a *compliance* com o RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, o sentido do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações ora efetuadas, que incluem contratações futuras, no sentido de assegurar, a todo o tempo e de futuro, a conformidade do acordo e suas modificações, com aquelas normas.
89. Acresce que o eventual incumprimento das mesmas será tido em devida conta na avaliação que resultar da aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril e da sua avaliação conjunta com o relatório de execução contratual e dos dados a transmitir no âmbito do Regulamento n.º 430/2019.

Lisboa, 26 de novembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho