

PARECER N.º 77/2020

**SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL**

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu os Pareceres 13/2019, de 29-03-2019 e 19/2019 de 17-05-2019 sobre as peças do Concurso Público para *“Prestação de Serviços de Transporte de Passageiros em Automóveis Pesados de Passageiros - Transportes Urbanos Torrejanos”*.
2. Por email datado de 14-08-2020, veio o Município de Torres Novas (Município) submeter, para emissão de parecer prévio, as peças do próximo procedimento de concurso público de transporte de passageiros – Transportes Urbanos Torres Novas, tendo em conta o decurso da totalidade do prazo do anterior procedimento.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os 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.
4. 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.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.

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

II – DO ENQUADRAMENTO

8. No caso concreto está em causa uma prestação de serviços no montante de [confidencial] por ano, eventualmente prorrogável por iguais e sucessivos períodos até ao limite

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

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

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

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

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

máximo de 3 anos, para a realização três circuitos urbanos rodoviários naquela cidade, em modelo semelhante ao que anteriormente havia sido validado por esta Autoridade.

9. De qualquer modo, face à documentação apresentada e de forma a aferir das alterações introduzidas, foram solicitados, em 19-08-2020, os seguintes esclarecimentos, que foram respondidos em 04-09-2020:

- Atendendo aos pareceres emitidos, informação sobre o prescrito nos pontos 8 e 9 do Parecer 19/2019, designadamente no que se refere a relatório de execução contratual, tendo sido esclarecido que os Relatórios são anuais e a prestação em vigor, de 1 ano, só terminará em novembro;
- Informação sobre se os serviços em causa se manterão na esfera do Município ou serão integrados no procedimento concursal da Comunidade Intermunicipal respetiva, tendo sido esclarecido que é intenção do Município manter o serviço de transporte de passageiros urbano – TUT;
- Informação sobre que alterações foram efetuadas, na presente contratação, face à anterior, tendo sido esclarecido que a proposta para a nova prestação prevê um reforço de serviço na Linha Azul com introdução de outra viatura e que esta medida irá aumentar a frequência da Linha, que condensa a sua oferta em pontos mais nucleares da cidade, passando de uma cadência de 60 min para 30min;
- Informação sobre de que forma a atual situação epidemiológica foi considerada no procedimento, incluindo no valor contratual, tendo sido esclarecido que a medida acima descrita reforça a oferta com aumento da capacidade de transporte permitindo um maior distanciamento entre os passageiros;
- Tendo em conta que: (i) O preço base do anterior contrato era [confidencial] para uma execução de um ano, envolvendo a realização de 3 circuitos; (ii) O preço base do novo procedimento é de [confidencial] por ano, podendo ser eventualmente prorrogável por iguais e sucessivos períodos de tempo até ao limite máximo de 3 anos (despesa total prevista de [confidencial]), demonstração/racional da diferença de valores do preço base anual [confidencial]), designadamente se tal diferença está apenas relacionada com a introdução de uma viatura adicional. Quanto a este propósito será de esclarecer qual o valor contratual efetivamente adjudicado, tendo sido esclarecido que *“A fundamentação do preço base tem como princípio a atualização valor km recorrendo ao estudo da CIMT para*

Implementação do RJSPTP – Apoio à preparação do processo de contratualização do serviço público de transporte de passageiros, que indica que o valor de indústria para viaturas a gásóleo é de [confidencial]. Relativamente aos outros serviços urbanos no Médio Tejo, os valores variam entre [confidencial] (Abrantes) e [confidencial] (Tomar). A prestação de serviços em vigor nos TUT tem por base um custo km de [confidencial] valor bastante abaixo do valor de mercado, pelo que propomos uma atualização ajustada à realidade do Sistema para [confidencial]. Os valores apresentados com IVA à taxa legal em vigor. Estima-se que o reforço da Linha Azul realize anualmente [confidencial], resultando em [confidencial]”.

- Foi notado que o artigo 11.º estabelece penalidades para as obrigações contratuais previstas nos artigos 24.º a 35.º. Contudo de decorre do artigo 45.º que devem ser estabelecidas montantes mínimos e máximos de multas contratuais, o que deverá abranger todas as obrigações, tendo o Município respondido que *“foram introduzidas alterações no artigo 11º do Caderno Encargos”*;
- Foi também notado que os montantes das multas referem-se até x% do valor contratual, deve ser fixado um valor mínimo (para que exista uma amplitude de graduação a gravidade da infração), sendo certo que o valor mínimo não será igual a zero e deverá ter fixado em montante dissuasor, pelo que também seria de esclarecer se por “valor contratual” se considera o valor referente a um ano ou aos 3 anos, tendo o Município respondido com a introdução de alterações no artigo 11.º do Caderno Encargos;
- Foi referido que nos artigos 36.º e 37.º é prevista a introdução de Indicadores de desempenho de: número de avarias, número de substituições, número de reclamações, número de incumprimento de horários, número de greves, número de situações que afetam o normal funcionamento do serviço (trânsito, acidentes, intervenções no espaço público, eventos, etc.), calculados trimestralmente, e que da sua aplicação podem resultar aplicar deduções ou acréscimos à remuneração devida ao prestador de serviços nos termos da Cláusula das Sanções contratuais. No entanto, daqui não resultava claro qual a fórmula de cálculo de indicadores nem de que forma os seus resultados podem influenciar a remuneração, tendo sido introduzidas alterações nos artigos 11.º e 36.º do Caderno Encargos;

- Por outro lado, parecia resultar que tal resultará de proposta de operador, o que no limite poderia levar a indicadores que não levam a qualquer penalidade ou que resultam sempre em acréscimos a remuneração. Se assim não for, pelo contrário, o operador não saberá o grau de vinculatividade do contrato ou o nível de risco que assumirá pelo (in)cumprimento contratual. Nesta sequência o Município referiu que *“Foram introduzidos indicadores no artigo 36º, parametrizando os incumprimentos de desempenho que geram as penalidades incorporadas no artigo 11º. No que diz respeito a acréscimos de remuneração, entende o município, que deverá ficar vinculado ao preço base apurados para o presente procedimento”;*
- Por outro lado, foi também referido que não favorece a objetividade do contrato as referências *“Nota: a variedade do objeto do contrato deve repercutir-se devidamente no modelo de avaliação do desempenho.”* Ou *“Os Indicadores referidos no n.º 1 podem ser revistos, tendo em vista o seu ajustamento, quer através da introdução de novos Indicadores que se mostrem necessários ou em falta, quer através da alteração dos respetivos termos, quer ainda pela eliminação de Indicadores que se revelem inadequados ou desajustados.”* Uma vez que deverá existir previsibilidade, para os potenciais concorrentes, das regras que lhes serão aplicáveis, tendo o Município respondido com a introdução de alterações no artigo 36º 37º do Caderno Encargos;
- No que se refere ao artigo 31.º considerou-se ser de esclarecer o enquadramento da atualização tarifária: Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, tendo o Município respondido com a introdução de alterações no artigo 31º do Caderno Encargos;
- Por outro lado, foi sublinhado que à semelhança de outros procedimentos, a AMT tem recomendado; (i) De forma a garantir uma efetiva concorrência, que a informação a potenciais concorrentes sobre o sistema de transportes submetido a procedimento contratual, designadamente quanto a passageiros transportados, receitas, tarifários, etc. e instrumento de planeamento deve ser efetuada, desde logo, em anexo às peças procedimentais; (ii) Inserir a obrigatoriedade do operador colaborar na transmissão dos dados necessários a que sejam elaborados os reportes previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os

relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{67 8}, devendo a falta de colaboração ser sancionada com multa; (iii) Inserir referência expressa Deve ser garantido o 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; (iv) Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, deve ser expressa a existência de 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, tendo o Município respondido com alterações ao artigos 34.º e 35.º do Caderno de Encargos. No que se refere à informação aos concorrentes foi respondido que *“A informação referente aos passageiros transportados está presente no anexo 10. Relativamente à restante informação, por ser uma prestação de serviços e não uma concessão, assumindo o Município todo o risco sobre a operação não tomámos como relevante a cedência da informação ao operador.”*

10. Quanto a este último aspeto, de referir que a Comissão Europeia, nas orientações para a aplicação do Regulamento⁹, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.

⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁷ O artigo 7.º refere-se ao regulamento 1370/2007 e não ao regulamento 430/2019, pelo que essa cláusula deverá ser retificada.

⁸ Que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa”*.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

11. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.
12. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia¹⁰ que legitima a possibilidade de um incumbente deter “uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”.
13. Refira-se que no processo em análise, será fundamental a disponibilização de informação detalhada a todos os concorrentes, nomeadamente a constante no estudo/fundamentação que acompanha as peças processuais submetidas a parecer da AMT, salvaguardando elementos confidenciais ou sujeitos a segredo comercial.
14. Ademais, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base¹¹ que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas igualmente pelos parceiros públicos.
15. Acresce que se considera deverem especificar as condições em que é permitida a prorrogação contratual, para que tal não seja meramente discricionária e esteja, a título de exemplo, diretamente relacionada com a (boa) execução contratual, o que poderá ser aferido pelos relatórios de execução contratual e pelo reporte de informação relevante. Caso contrário estaremos perante um contrato de 3 anos e não perante um contrato de um ano “eventualmente” renovável, o que tem implicações na assunção de despesa associada à prestação de serviços.

¹⁰ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

¹¹ Deverão pugnar, também, pelo cumprimento da Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

16. De qualquer forma, e em conclusão, constata-se que as peças procedimentais incluem as recomendações anteriormente efetuadas pela AMT, bem como respondem a dúvidas adicionais entretanto suscitadas.
17. Por outro lado, ainda que seja apresentada a justificação para atualização do preço contratual, que nos parece coerente com a introdução de uma linha adicional e com o ajustamento aos valores de mercado, entendendo-se que tal garante a aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial anteriormente citada nos pareceres já emitidos, que aqui se dão por integralmente reproduzidos, julga-se que também no atual procedimento e execução contratual, deverá ser acautelada a constante monitorização da execução contratual e transmissão de informação relevante, tal como referido no capítulo seguinte.
18. De referir, quanto a este aspeto, que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, sendo de sublinhar, positivamente a atribuição de direito de exploração por via concorrencial e não diretamente, sendo de também de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
19. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de concluir e sublinhar (tendo também em conta os argumentos aduzidos em anteriores pareceres)
 - Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, são descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - São impostas obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
 - É imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que não são introduzem transparência, como permitem separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação;
 - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, sendo estabelecido um valor mínimo e máximo;

- É prevista, nos termos do CCP, a figura do Gestor do Contrato, com importantes responsabilidades na boa execução contratual e na articulação com as diversas entidades públicas competentes.

20. A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores¹², de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.

III – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

21. 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.
22. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que 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.
23. Face ao exposto, uma vez que 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

¹² 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

cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos^{13 14} (por via de uma não sobrecompensação do operador), considera-se ser de determinar que:

- Devem ser especificadas as condições em que é permitida a prorrogação contratual, para que tal não seja meramente discricionária;
- Deve ser garantido o cumprimento do previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019¹⁵;; responsabilidade da Autoridade de Transportes, quanto ao atual e futuro contrato;
- Seja incluída nas peças procedimentais a estimativa de passageiros e de receitas do serviço público, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio e instrumentos de planeamento¹⁶, de forma a que outros concorrentes, que não os incumbentes, possam elaborar uma proposta para este procedimento, garantindo assim uma efetiva concorrência¹⁷;
- Seja elaborado relatório de execução¹⁸ contratual do atual e futuro contrato, também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de

¹³ 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."

¹⁴ 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. (...)".

¹⁵ Ver Orientações da AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹⁶ Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark "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."

¹⁷ 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_transportes.pdf e Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

¹⁸ 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.

compensações têm aderência aos dados reais de exploração¹⁹ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual), que também especifique o cumprimento do serviço público, indicando 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 ²⁰21;

- Seja garantido o cumprimento dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, nos termos das orientações emitidas pela AMT²².

24. A validade do procedimento está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas, devendo a exploração em conta as considerações, recomendações e determinações constantes do presente parecer.
25. Por outro lado, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
26. Considera-se que a avaliação a efetuar nos termos do artigo 6.º do diploma citado, permitirá, também, confirmar a fiabilidade dos dados apresentados, pelo que o sentido do presente parecer se encontra, igualmente, condicionado por aquele procedimento.
27. Finalmente, deverá o Município:
 - Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;

¹⁹ Que dê cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas (Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas - <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>) e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração, utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

²⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²¹ Tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e remeter tal informação à AMT e os reportes referidos anteriormente. Tal relatório deve também proceder à confirmação de que os pressupostos económico-financeiros correspondem à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.

²² http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
28. Naturalmente que a ponderação e introdução destas ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
29. Não obstante as preocupações de qualidade existentes, julga-se relevante recomendar que, por via de instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, se pondere, na medida do possível e no respeito da economia do contrato, o progressivo reforço dos critérios de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através da ponderação da implementação das normas do IPQ – Instituto Português da Qualidade, por constituírem boas práticas e referências precisas e transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade, bem como quanto à sua medição. A título meramente exemplificativo destacam-se as seguintes:
- NP EN 13816:2003 – Transportes – Logística e serviços. Transporte público de passageiros. Definição da qualidade do serviço, objetivos e medição;
 - NP 4493:2010 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros urbanos. Características e fornecimento do serviço;
 - NP 4514:2014 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros interurbanos. Características e fornecimento do serviço;
 - NP 4538:2015 – Transporte público de passageiros. Serviço de aluguer ocasional e regular especializado. Características e fornecimento do serviço.
30. Considera-se ser ainda de recomendar:
- Que sejam auditados e certificados os dados de base para o cálculo de compensações, tendo em conta, designadamente, os sistemas contabilísticos do operador²³ seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da

²³ 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

exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que não existe evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados;

- Que seja garantido que o operador dispõe de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação, por gastos, rendimentos e por linhas, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas contratadas. De referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁴, 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 público²⁵;
- O exercício de uma ação de supervisão efetiva e rigorosa à execução contratual, no sentido de garantir que o operador cumpre as obrigações de serviço público contratadas (algo que deverá ser refletivo no relatório de execução contratual), sendo essa uma condição essencial para justificar o esforço público no investimento em transportes públicos;
- No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção ao Município na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais²⁶, designadamente na disponibilização de informação clara

²⁴ "(...) 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".

²⁵ 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 (...)."

²⁶ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁷;

- Que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP, 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.²⁸

IV - DAS CONCLUSÕES

31. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros prestado, em termos praticamente idênticos ao que vinha sendo prestado e segundo modelo contratual já anteriormente validado por esta Autoridade.
32. De referir que a aludida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas.
33. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.
34. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes,

²⁷ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

²⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:

- a) São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecosistema da Mobilidade e Transportes* local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas.

Lisboa, 17 de setembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho