

PARECER N.º 95/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. O Município de Trancoso (Município) remeteu¹ à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos, o procedimento para a contratualização de serviços de transporte de passageiros flexível para o território do Município de Trancoso pelo período de 12 meses².
2. Foram remetidos, para o efeito, as peças do procedimento por consulta prévia (convite à apresentação de proposta e caderno de encargos).
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 respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
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

¹ Através de correio eletrónico em 02.10.2020.

² O atual contrato de aquisição de serviços de transporte de passageiros flexível irá terminar em 19/12/2020.

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço³:

- 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 contratuais⁴;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁵;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁶.

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), 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 2007⁷ (Regulamento), atinente aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos 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 diversas racionalidades, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁶ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁷ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

8. A fundamentação apresentada para a contratualização do serviço refere que “(...) o Município de Trancoso é reconhecidamente, um território de baixa densidade populacional, com uma área geográfica de cerca de 400 Km², o que acarreta naturalmente dificuldades no que respeita à sustentabilidade da oferta de serviços de transportes públicos coletivos, daqui resultando sérios constrangimentos em matéria de mobilidade para todas as pessoas que, por razões económicas, de idade, ou outras situações pessoais, não têm acesso ao automóvel para realizar as suas deslocações.
9. Desta forma, o transporte público convencional não tem conseguido dar respostas efetivas às necessidades das populações deste Município; Assim, a solução de mobilidade flexível implementada pelo Município nos últimos anos, revelou-se uma experiência de enorme sucesso, gerando elevados níveis de satisfação a todos os que procuram aquele serviço, pelo que importa continuar a manter a oferta do mesmo (...)”⁸.
10. É ainda referido que “(...) a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE) já iniciou, mas não concluiu ainda, o processo relativo ao concurso internacional para a concessão da rede de transportes públicos a operar no seu território (...)”.
11. Decorrente da análise preliminar da documentação foram solicitados esclarecimentos ao Município, através de correio eletrónico em 03/11/2020, respondidos em 17/11/2020, tendo sido solicitados esclarecimentos complementares na mesma data, os quais vieram a ser respondidos em 20/11/2020, tendo igualmente sido remetidas novas peças do procedimento por consulta prévia.⁹
12. As principais questões suscitadas nos pedidos de informação referiam-se à forma de apuramento e calculo do montante estipulado como preço base do procedimento, bem como às obrigações de serviço público e ainda à fixação de penalidades por eventual incumprimento contratual por parte do adjudicatário.¹⁰
13. Foram ainda solicitados esclarecimentos adicionais relativos ao apuramento dos valores a pagar pela prestação do serviço, nomeadamente quanto ao mapa de custos apresentado, o qual fundamenta o valor do preço base do procedimento que o Município pretende desenvolver. ¹¹

⁸ Conforme correio eletrónico de 02/10/2020.

⁹ Foi ainda realizada uma reunião por vídeo conferência no dia 10/11/2020.

¹⁰ Os pedidos de esclarecimentos e respetivas respostas encontram-se disponíveis na pasta rede da Direção de Supervisão (DS) - Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial (DAPP) - Z:\DS\DAPP\Contratos Serviço Público\Trancoso.

¹¹ Através de correio eletrónico remetido em 24/11/2020 e respondido em 25/11/2020 ainda em 27/11/2020 e respondidos no mesmo dia.

14. Na sequência da análise da nova documentação (peças do procedimento e fundamentação dos valores apurados a título de compensação pelo serviço) resulta que o município remeteu a estimativa de custos de exploração para a aquisição de serviços de transporte de passageiros flexíveis (Trancoso SIM), os quais foram obtidos a partir dos dados fornecidos pelo operador das carreiras públicas¹², para o ano letivo 2020-2021, devidamente corrigidos pelos serviços do Município.
15. *É ainda referido que, “(...) na rubrica “outros custos de exploração” está já incluído o valor que respeita aos encargos resultantes da aplicação das diversas medidas recomendadas, pela DGS, no âmbito da pandemia covid – 19, para o setor em causa (...)”.*
16. Quanto à receita, a mesma reverterá integralmente para o Município, prevendo-se com base na execução referente ao ano civil de 2019, que o valor total venha a ser idêntica, ou seja [confidencial].
17. O município foi ainda questionado sobre a eventual existência de outras receitas, nomeadamente publicitárias, ao que respondeu que apenas existiriam receitas provenientes da venda de bilhetes, que serão de [confidencial] nos percursos urbanos.
18. O preço base proposto para o procedimento para a contratualização de serviços de transporte flexível é assim de [confidencial].
19. De acordo com os esclarecimentos prestados, os montantes apurados tiveram por referência os cálculos dos custos de manutenção e amortização da viatura relativos aos dados apresentados para o ano letivo 2020/2021, pelo operador das carreiras públicas no concelho, após validação dos dados pela autarquia e ainda a idade (7 anos) do veículo que prestará o serviço em regime de exclusivo e ainda os custos relativos ao motorista que irá operar o veículo.
20. Sobre os montantes referidos foi ainda calculada uma margem de lucro de 10% conforme mapa constante da documentação.
21. Foi tido também em conta que de acordo com o Anexo ao Regulamento 1370/2007, 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”*, pelo que se pretendeu obter:

¹² Operadora Transdev.

- Estimativa dos custos – fixos e variáveis – incorridos com a prestação do serviço público nas suas diferentes componentes;
 - Estimativa dos proveitos decorrentes da aplicação do tarifário à operação do serviço público em causa;
 - Estimativa da eventual compensação pelas obrigações de serviço público que garanta ao operador um lucro razoável para a adequada remuneração do capital investido na atividade de prestação dos serviços de transporte.
22. Para estimar o valor da compensação, foi desenvolvido um modelo financeiro com base nos elementos disponibilizados pelo operador de carreiras públicas após validação dos dados pelo município, tendo-se concluído por uma operação deficitária. Foram assim apurados:
- Os trajetos de transporte flexível pretendidos (sete circuitos semanais e transportes a pedido) e os respetivos km;
 - Uma estimativa de receitas decorrentes da venda de bilhetes, tendo sido referido que não existirem receitas previstas provenientes de atividades acessórias;
 - Uma estimativa de custos operacionais tendo por base a produção de transporte que o operador assegura no município, tendo em conta custos de pessoal, combustíveis, manutenção e outros custos;
 - Para efeitos de lucro razoável, foi incluída margem de 10%, de forma a garantir a rentabilidade dos serviços a contratar.
 - Estimou-se que para operar os serviços de transporte flexíveis necessário um autocarro, tendo sido calculados os respetivos custos anuais de manutenção [confidencial].
 - Foi assumido que o montante anual das amortizações referente à viatura ascenderia a [confidencial].
 - Foi ainda calculado um custo anual de [confidencial] com o motorista a afetar ao serviço flexível em regime de exclusividade.
23. Foi estimado um valor anual de [confidencial]) - sendo o preço base do procedimento de [confidencial] - correspondente a um preço/Km máximo a pagar de [confidencial] o qual será sujeito à concorrência no procedimento por consulta prévia.

24. Foi ainda tido em consideração o preço base do atual contrato ainda em execução, não tendo, todavia, sido remetidos elementos relativos à monitorização da execução contratual do mesmo.

Peças do procedimento

25. Foram remetidas com o pedido de parecer, o convite à apresentação de proposta e o caderno de encargos do procedimento por consulta prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do CCP.
26. O caderno de encargos define as condições que o operador deve observar na exploração do serviço de transporte público de passageiros e estabelece os termos do cumprimento das obrigações de serviço público a que o operador estará vinculado.
27. A cláusula 1ª define o objeto do contrato e estabelece que o serviço a prestar terá de garantir o acesso aos principais pontos de interesse público, de modo a beneficiar a população nos seguintes aspetos:
- *Maior rapidez e facilidade no acesso aos principais equipamentos e serviços;*
 - *Melhoria das condições de acessibilidade, sobretudo das pessoas com mobilidade reduzida, da população idosa e da faixa etária menor de 18 anos;*
 - *Garantir uma oferta de transportes públicos para todo o concelho de Trancoso, complementando a rede de transportes públicos já existentes;*
 - *Servir as freguesias com uma oferta flexível de ligação à sede do concelho.*
28. A mesma cláusula fixa ainda o preço base do procedimento em [confidencial].
29. A cláusula 3.ª do caderno de encargos estabelece a duração do contrato de 12 (doze) meses e determina ainda que, caso a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela¹³, no decurso do prazo acima referido, contratualize o serviço, o contrato cessará de imediato, sem qualquer direito a indemnização por parte do operador.
30. A cláusula 4.ª estabelece as obrigações gerais do operador, nomeadamente a obrigação de recorrer a todos os meios necessários e adequados à prestação do serviço de acordo com as características e especificações previstas no caderno de encargos e nos prazos previstos ou acordados. São ainda previstas obrigações de apoio e de informação aos clientes, bem como os deveres de gerais e especiais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, constantes do artigo 22.º do RJSPTP e a colaboração

¹³ Peças do procedimento em análise na AMT, nesta data.

com o Município no cumprimento do previsto no n.º 1 do art.º 7.º do regulamento (CE) 1370/2007, quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações do serviço público, bem como a elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019.

31. A mesma cláusula determina ainda que o operador ficará obrigado entregar ao Município as receitas referentes aos passageiros transportados por si cobradas, de acordo com a tabela tarifária aprovado e cujos valores previstos são de [confidencial].
32. Ainda quanto aos deveres de informação e comunicação, estabelece a cláusula 5ª, a obrigação de prestar as informações e esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, no prazo que venha a ser razoavelmente fixado sem prejuízo de, por iniciativa própria e durante todo o período contratual, prestar as seguintes informações:
 - *Situações de emergência ou outros incidentes que ocorram no contrato da aquisição de serviços em causa;*
 - *Situações que afetem o normal funcionamento do serviço*
 - *Realização de qualquer trabalho e/ou tarefa que não se encontre incluído no âmbito da aquisição de serviços;*
 - *Relatórios anuais sobre as condições financeiras da aquisição de serviços, nos termos previstos no Caderno de Encargos.*
 - *As informações previstas no Caderno de Encargos, nos exatos termos aí indicados.*
33. A cláusula 6.ª determina um dever geral de colaboração e a cláusula 7.ª preconiza o dever de confidencialidade, pelo que as partes contratantes estão obrigada a manter e considerar como confidenciais, durante a vigência do contrato e nos 5 (cinco) anos posteriores à sua cessação, todos os dados, informações e registos a que tenham acesso em virtude do estabelecido no contrato e/ou que tenham recebido da outra parte, com a menção de serem confidenciais ou cuja confidencialidade resulte da sua própria natureza, só podendo dar conhecimento do seu conteúdo a terceiros com o prévio consentimento escrito da outra parte.
34. A cláusula 8.ª, determina o dever de cumprimento do disposto na legislação nacional e comunitária relativa à proteção da privacidade e dos dados pessoais, nomeadamente o

Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016).

35. A cláusula 9.^a determina a nomeação do gestor do contrato, para efeitos de fiscalização e acompanhamento da execução do Contrato
36. A cláusula 10.^a e 11.^a estabelecem o preço contratual e as condições de pagamento.
37. A cláusula 12.^a prevê as situações de incumprimento e a 13.^a as sanções contratuais, distinguindo entre infrações leves (puníveis com multa contratual de 2,5% a 5% do valor do contrato) graves (sancionáveis com multa contratual de 5% a 10% do valor do contrato) e muito graves (com multa contratual de 10% a 20%). O n.º 7 da mesma cláusula prevê ainda que em caso de reincidência da mesma infração, os limites mínimo e máximo da multa aplicável sejam elevados de 20%.
38. A cláusula 14.^a, prevê as causa de força maior, ou seja, o conjunto de circunstâncias que impossibilitem a realização pontual das prestações, alheias à vontade da parte afetada, que ela não pudesse conhecer ou prever.
39. A cláusula 16.^a prevê a resolução do contrato por incumprimento contratual do cocontratante e a 16.^a a resolução do contrato pelo cocontratante, nos termos previstos no artigo 332.º do CCP.
40. O capítulo VII estabelece as disposições finais, nomeadamente quanto a subcontratação e cessão da posição contratual (cláusula 20.^a), responsabilidade (cláusula 21.^a), realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação de dados (cláusula 22.^a), comunicações e notificações (cláusula 23.^a) e contagem de prazos (cláusulas 24.^a).
41. A parte II do Caderno de Encargos é referente às cláusulas técnicas e sintetiza do seguinte modo as características técnicas do serviço:
 - *a. A rede de transporte público terá a cobertura integral do concelho (oferta regular e oferta flexível) e as viagens terão a duração máxima de 1 hora;*
 - *b. A oferta flexível será efetuada a pedido dos utilizadores através de chamada telefónica para os números disponibilizados pelo Município de Trancoso, transmitido esta a informação ao adjudicatário, com uma antecedência mínima de 12 horas;*
 - *c. A oferta flexível tem um limite de 3.000 km/ano;*
 - *d. O transporte será efetuado 1 vez por semana para cada zona do concelho;*

- *e. Serão ainda efetuadas ligações Trancoso - Vila Franca das Naves, à sexta-feira e domingo, de forma a permitir a conexão aos horários da CP;*
42. É igualmente prevista a possibilidade de alteração de circuitos, a qual deve ser comunicada pela parte interessada, por escrito, à outra parte com a antecedência mínima de 5 (cinco) dias em relação à data em que pretende ver introduzida essa alteração.
43. São ainda estabelecidas nesta parte do Caderno de Encargos as condições gerais de execução da prestação:
- *a. Os veículos a utilizar deverão ter idade igual ou inferior a 6 anos¹⁴, com lotação não inferior a 19 lugares e com identificação alusiva ao "TRANCOSO SIM "*
 - *b. A divulgação do serviço, será da responsabilidade do Município de Trancoso, cabendo apenas ao adjudicatário, o fornecimento dos folhetos com a informação dos horários e trajetos em causa;*
 - *c. O adjudicatário deverá apresentar um relatório mensal com evolução de todas as operações objeto do serviço e com o cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato;*
 - *d. No final da execução do contrato, o prestador de serviços deve ainda elaborar um relatório final, discriminando os principais acontecimentos e atividades ocorridas em cada fase da execução do contrato.*
44. Quanto ao convite à apresentação de proposta constante no processo, o preço base do procedimento [confidencial] encontra-se fixado no n.º 2, o qual estabelece ainda que o preço total resultante da proposta será considerado anormalmente baixo quando tenha um desvio percentual em relação à média dos preços das propostas a admitir superior a 15%.
45. É ainda referida a obrigatoriedade de declaração de aceitação do Caderno de Encargos em conformidade com o Anexo 1 e a proposta deverá indicar os seguintes elementos:
- O preço total;
 - Preço por Km, a aplicar nas situações em que se verifique a modificação/ alteração dos serviços durante a execução contractual, sendo que, será de

¹⁴ A idade será de 7 (sete) anos conforme resulta dos esclarecimentos prestados.

[confidencial], o valor máximo por Km, que o Município estará disponível para pagar, relativamente à realização dos serviços objeto do presente procedimento

46. Nos pontos 8 e 9 são fixados o modo e o prazo de apresentação de propostas.
47. No âmbito deste procedimento não é exigida a prestação de caução e não haverá lugar à negociação de preços nem será admissível a apresentação de propostas variantes.
48. O critério de adjudicação, é o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade da avaliação do preço mais baixo.

III – DA ANÁLISE

49. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público^{15 16}:

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

¹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹⁶ A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf>; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.
50. No entanto, o legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
51. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:
- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
 - Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
 - Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial¹⁷ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
52. Como referiu a AMT¹⁸, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem ser notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras

¹⁷ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

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

53. Por outro lado, e também nos termos de Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹⁹), 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”.*

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

55. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo”*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

56. 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*

¹⁹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁰ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{21, 22}

57. Por outro lado, referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*²³
58. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo*

²¹ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

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

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

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

59. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável²⁴, igual ao efeito financeiro líquido”.*
60. 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”.*
61. 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”.*
62. No caso concreto, face ao exposto o valor apurado/preço base encontra-se justificado tendo em atenção dados disponibilizados pelo operador e validados pelo município, bem como o preço base relativo ao procedimento subjacente ao atual contrato de transporte flexível do município.
63. Refira-se que estes mesmos dados serão sempre passíveis de um maior detalhe e complexidade quando são resultantes de contratos já executados ou em execução com obrigações de reporte e informação detalhadas e concisas que permitem aferir, com o necessário rigor, se as premissas que conduziram ao preço contratual se encontravam corretas.

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

64. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de concluir e sublinhar:
- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, são descritas 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;
 - A formação do contrato teve em conta gastos e rendimentos associados à exploração, inclui um lucro razoável, em parâmetros aceitáveis, tendo em conta outros pareceres emitidos pela AMT;
 - 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, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
65. 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 operadores²⁵, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.
66. De qualquer modo, haverá que sublinhar que no que se refere à cláusula 12.^a haverá que garantir que qualquer incumprimento das obrigações contratuais é passível de sancionamento de acordo com os montantes previstos.
67. Para este efeito, e apesar de existir normal legal sancionatória, deve o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP²⁶, uma vez que o incumprimento

²⁵ 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

²⁶ 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

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.²⁷

68. De sublinhar que, tal como publicitado pela AMT²⁸:

- A fundamentação do preço contratual seja uma competência da entidade adjudicante, está subjacente ao enquadramento legal, nacional e europeu, e às orientações da AMT nesta matéria, que apenas através do cumprimento da obrigação de transmissão de informação por parte de operadores económicos, beneficiários de financiamento público, é possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos;
- A atribuição de tais compensações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que as autoridades de transportes/entidades adjudicantes devem poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhes permitam exercer as competências que legalmente lhes estão atribuídas.
- 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;
- Se os operadores de transportes não transmitirem a informação a que estão legalmente obrigados, não será, em princípio, aceitável que sejam beneficiários daquele esforço financeiro público.

69. Nesse sentido, 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. Ou seja, se o operador não transmitir dados relevantes relativos à execução contratual, incluindo dados de gastos e rendimentos, essenciais ao cálculo da compensação, não deverá ser beneficiário da mesma até que tal incumprimento seja sanado.

²⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²⁸ 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

70. Quanto à Cláusula 9.^a, n.º 4, que prevê a possibilidade de ajustamento do valor contratual, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador²⁹, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
71. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
72. Mais se recomenda que se certifique, valide ou audite, 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.
73. 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, deve 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.
74. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - 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,	<ul style="list-style-type: none"> (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e

²⁹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

	peças e acessórios, entre outros)	indicação do n.º de horas de manutenção/veículo); <ul style="list-style-type: none"> • 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; • 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"> • N.º 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 n.º 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

75. Ainda que um procedimento concorrencial (mesmo que não no âmbito de um concurso) seja a sede adequada para aferir da razoabilidade e aderência à realidade do preço contratual, considera-se que o Município deverá garantir que o preço adjudicado não coloca a em causa a exequibilidade do contrato, designadamente pela apresentação de um preço demasiado baixo que, ainda que garantindo a adjudicação, não permite a execução com adequada cobertura dos custos, inviabilizando a própria prestação dos serviços nos termos contratados e com qualidade.

76. 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 legais³⁰, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações³¹, recomendando-se a sua referência expressa no texto contratual.
77. Mais se recomenda que se certifique, valide ou audite, 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.
78. Finalmente, de considerar os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, devendo, no entanto, prever-se a possibilidade de ajuste do contrato por a 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.
79. De referir, a este propósito, que nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias³². Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados.
80. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública. Tal informação assume relevância para a

³⁰ 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

³¹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

³² Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.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

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 abril, 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.

81. 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 do respetivo modelo económico-financeiro, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias.
82. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato, enquanto integra uma CIM que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.
83. Não obstante não se verificar a sobreposição temporal entre o contrato a celebrar e o futuro contrato da CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso os contratos *avulso* se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional.
84. 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 da procura, nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.
85. Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações a pagar pela prestação do serviço de transporte flexível se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelos contratuais próprios, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.

86. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
87. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região, com condições de estabilidade necessárias à manutenção na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.
88. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
89. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida a manutenção do serviço público essencial. Ou seja, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público de assegurar a satisfação permanente nas necessidades da população.
90. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
91. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade (Município) com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma

dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.

92. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM e dos municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
93. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.
94. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove o emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

95. 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 conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
96. 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.
97. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em

causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados³³ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade – sem prejuízo do atual clima de incerteza causado pela Pandemia Covid19, de contornos ainda imprevisíveis - tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.

98. De qualquer forma, 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 cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos^{34 35} (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que:

- 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 cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP³⁶ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Deve ser elaborado um relatório de execução³⁷ contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração³⁸ e que cumprem os princípios

³³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

³⁴ 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."

³⁵ 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. (...)".

³⁶ 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

³⁷ 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.

³⁸ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁹;

- Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;
- Asseverar a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.
- Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados⁴⁰ e para efeitos do relatório de execução contratual, sob pena de aplicação de multas contratuais⁴¹

99. Recomenda-se que no relatório de execução contratual, se comprove:

- 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;
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Que se deu cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;

³⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁴⁰ 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

⁴¹ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – Prorrogação de Prazo - COVID-19 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

100. 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.⁴²
101. Refira-se que o referido nos pontos 97 e 98, deverá ser cumprido, no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis a após a receção do presente parecer, quanto ao contrato em vigor e outros que sejam titulados pela autarquia.
102. De sublinhar que estas determinações e recomendações têm em conta o facto de se tratar de contrato destinado a assegurar o serviço público de transporte flexível atualmente disponibilizado à população até à conclusão do procedimento a desenvolver pela CIM, e num contexto de profundos impactos negativos para a população e operador, resultante das limitações impostas por decisões governamentais, por imperativos de saúde pública.
103. Naturalmente que a ponderação e introdução das 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 incomportáveis 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.
104. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população.

V – DAS CONCLUSÕES

105. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é positivo por se considerar que o procedimento contratual apresentado e respetiva fundamentação, cumprem os requisitos mínimos determinados pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o

⁴² Compensação pela disponibilização do passe 4_18@escola.tp, do passe sub23@superior.tp e do passe Social + http://www.amt-autoridade.pt/media/2501/compensacoes_passes.pdf, Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar http://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf, 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 http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público - COVID-19 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2514/apoio_reforco_oferta_transporte_publico_covid-19.pdf

Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.

106. O parecer positivo está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, no sentido de assegurar, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.

Sem prejuízo das determinações efetuadas para o contrato a celebrar, o referido nos pontos 97 e 98, deverá ser cumprido, no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis após a receção do presente parecer, quanto ao contrato em vigor e outros que sejam titulados pela autarquia.

Lisboa, 04 de dezembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho