

PARECER N.º 10/AMT/2021
SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL

I – DO OBJETO

1. O Município de Penacova (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por via do ofício de 16-11-2020 e 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 *“Acordo de regulação dos termos e condições relativos à exploração dos serviços inerentes às linhas de transporte público de passageiros previstas na autorização provisória e de atribuição de compensação por obrigações de serviço público ao operador, entre o Município de Penacova e Rodoviária da Beira Litoral, S.A. (Transdev)”*.
2. Foram remetidos, para o efeito, a minuta do referido acordo e a respetiva fundamentação, tendo sido solicitados esclarecimentos ao Município em 20-11-2020 e 23-11-2020 e respondidos em 20-11-2020 e 25-01-2021.
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 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), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
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.

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

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

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

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

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

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

8. O documento de fundamentação da operação refere:
- *“(…) foi necessário criar um procedimento em que fossem novamente firmadas e atualizadas as compensações por obrigações de serviço público de transporte de passageiros, dada a revogação pelas partes dos acordos em vigor entre o município e o operador de transporte público”;*
 - *Pretende “apurar a conta de exploração da rede de transporte público a contratualizar para o ano letivo 2020/2021 com vista a, por um lado, providenciar um cálculo dissecado e com elevado pormenor, e por outro, a permitir que sejam demonstrados os pressupostos do apuramento de custos como parte integrante da justificação junto do órgão regulador, neste caso a AMT (Autoridade da Mobilidade e dos Transportes)”;*
 - *Para tal “estruturou-se este documento de forma consequente em que numa primeira parte são desenvolvidos os aspetos relacionados com características da rede de transporte público tais como o traçado, a sequência de paragens e o horário, enquanto que na segunda secção são desenvolvidos os pressupostos em termos de custos e de receita”;*
9. Quanto à rede objeto do acordo, refere o Município que *“é assegurado por serviços de ligação de carácter municipal e de carácter intermunicipal. Nas linhas de carácter municipal, verificam-se circulações que são parte de linhas de carácter intermunicipal, como é o caso das linhas 7244 (Coimbra – Meruge), 7431 (Cerquedo – Coimbra) e 7456 (Coimbra - Santa Comba Dão)”* e que *“estes serviços são realizados por um único operador, o grupo Trandev, e parte destes serviços fazem também transporte escolar em carreira pública. Os serviços a contratualizar (Tabela 1), ainda que prestem serviço noutra concelho, são imputados na totalidade ao concelho de Penacova”*.
10. No que belisca a custos e receitas, refere o Município que *“o cálculo da conta de exploração é fundamental para se perceber quais os custos e receitas indexados a uma rede de transporte público, a ser contratualizada. Desta forma, iniciou-se esta análise a partir da definição de um conjunto de pressupostos que, ao mesmo tempo, permitiram simplificar e aproximar os valores resultantes deste processo à realidade.”* A saber:
- *Quanto a custos com pessoal, “os valores dos custos relacionados com os motoristas foram obtidos com base no contrato coletivo entre a ANTROP*

(Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros) e a STRUP (Sindicato dos Trabalhadores de Transportes Rodoviários e Urbanos de Portugal) mais atualizado até à data do presente relatório”;

- Quanto a valores de consumo dos veículos, *“assim como de custos de manutenção marginal (pneumáticos, óleos, entre outros consumíveis), foram considerados valores padrão no setor (vide Tabela 3), havendo uma distinção entre os valores referentes a viaturas Standard e viaturas Mini”;*
- Em termos de duração do contrato, *“este foi calculado como tendo a duração de 180 dias”;*
- O número de motoristas necessário *“foi determinado em função das necessidades em termos de amplitude horária da oferta das linhas. [confidencial]”;*
- Quanto a receita, *“é proveniente de duas fontes distintas, a receita dos passes escolares e da venda de bilhetes a clientes. A receita proveniente das vendas a clientes foi estimada pelo operador atual e o valor dos passes escolares foi fornecido pela Câmara Municipal de Penacova”;*
- Quanto a gastos operacionais, teve como base os pressupostos acima mencionados e foi realizada uma simulação da organização operacional para exploração dos referidos serviços. Com base na produção quilométrica (vide os custos apresentados *“representam os custos imputados ao concelho de Penacova”;*
- No que se refere a frota e combustíveis e manutenção, *“esta rubrica foi determinada pelo produto entre a produção total anual e o valor médio de consumo juntamente com o valor médio de custo para manutenção com pneumáticos, óleos, entre outros consumíveis. [confidencial]”;*
- Em relação aos custos de estrutura, *“foram considerados os restantes custos associados à administração, materiais de consumo, rendas, comunicações, seguros, limpeza, entre outros. Os custos de estrutura representam cerca de 16% dos custos operacionais associados à rede regular e outros serviços. Tendo em conta o reduzido risco relativo à procura, foi considerada uma margem de lucro de 7% incidindo sobre os custos operacionais e os custos de estrutura.”;*

- Refere o estudo que: *“considerando o período de contrato de 180 dias não é necessário realizar a atualização dos valores dos custos com base nas taxas de inflação estimadas pelo Banco de Portugal nas suas projeções para a economia portuguesa, ao longo do prazo do contrato”.*
11. Assim, conclui-se por um valor de compensações de [confidencial] resultante da diferença entre gastos operacionais de [confidencial] e receita de [confidencial]
12. Em 23-11-2020, a AMT apresentou um pedido de esclarecimentos junto do Município:
- *“Questiona-se se por receita de bilhética se entende “bilhetes simples” e “títulos mensais” ou apenas “bilhetes simples”. Se incluir as duas categorias, solicitamos os dados desagregados.*
 - *Por outro lado, refere-se que os dados de bilhética foram fornecidos pelo operador, pelo que se questiona se tais dados foram validados, pelo Município e/ou pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, no âmbito da atribuição de compensações no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril ou no âmbito da preparação do concurso internacional a cargo da CIM.*
 - *Acresce ainda questionar-se se foram tidas em conta outras receitas e/ou compensações atribuídas por outras entidades, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.*
 - *Seja como for, e de forma a evitar sobrecompensação ou a atribuição de compensação com base em valores reais, questiona-se se o contrato não deverá conter normas de aferição sistemática dos dados reais, obtidos pelo Município ou CIM, designadamente de vendas e atribuição de compensações, no sentido de proceder a acertos nos valores destas, caso se justifique ou condicionar a atribuição das mesmas à apresentação de dados de base essenciais.*
 - *Acresce que os dados fornecidos pelo Município à AMT⁶, no âmbito do controlo anual de compensações, foi o seguinte:*

[confidencial]

Fonte: AMT

⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

- *Face ao exposto, será também de esclarecer a coerência dos montantes supra comunicados, com os constantes do estudo em causa.”*

13. A 25-01-2021 respondeu o Município sublinhando que:

- *“A Câmara Municipal de Penacova, em articulação com a CIM Região de Coimbra, está a monitorizar para garantir que não se verifica dupla compensação. O valor contratualizado entre a Câmara Municipal de Penacova e o operador corresponde a um valor máximo de compensação que será ajustado, se necessário, para garantir que a dupla compensação não ocorre.*
- *Os valores reportados correspondem a um enquadramento que foi realizado de acordo com a interpretação e o entendimento existentes. Entre 2016 e 2019, os valores globais, apresentados na tabela seguinte, demonstram coerência entre os diferentes anos.*
- *O enquadramento dos valores às rubricas, no estudo em causa, é realizado conforme a legislação em vigor, verificando-se um valor global (assumindo um valor semelhante a 2019 para os transportes escolares – circuitos especiais) em linha com os valores globais dos anos anteriores.*

[confidencial]

Contrato

14. O contrato estabelece que tem como objeto, designadamente nos termos e para os efeitos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 6.º e do Anexo ao Regulamento, e dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP a fixação de obrigações de serviço público e estabelecimento de novos termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário pelo operador no território abrangido pelo Município ao abrigo do respetivo título de concessão outorgado nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis, atualmente objeto de manutenção transitória por força da autorização emitida pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho constante do Anexo I ao Acordo e a atribuição ao operador de uma compensação pelas obrigações de serviço público que são ora impostas
15. A Cláusula 2.ª estabelece que os acordos têm como termo resolutivo a extinção, por qualquer causa, da autorização provisória ou o início de operação efetiva da operação

objeto do contrato de serviço público a adjudicar pela CIM, nos termos e para os efeitos do disposto no RJSPTP e no Regulamento.

16. A Cláusula 3.º estabelece como obrigações de serviço público, entre outras:

- Garantir a boa execução dos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
- Operar as linhas previstas na autorização provisória, de acordo com os percursos, horários e frequências previstos no Anexo II ao Acordo;
- Adaptar, sob autorização prévia do Município os percursos e horários dos serviços, em função dos planos de transporte escolares aplicáveis e com os calendários escolares dos estabelecimentos de ensino servidos por algumas das linhas previstas na Autorização Provisória;
- Requerer, custear, obter e manter todas as licenças e autorizações necessárias à realização dos serviços;
- Prestar os serviços a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei,
- Não interromper o desenvolvimento dos serviços inerentes às linhas previstas nas autorizações provisórias, salvo autorização do Município;
- Colaborar lealmente com o Município e com a CIM no âmbito da preparação do concurso público tendente à celebração do Contrato de Serviço Público e da execução do contrato.

17. A Cláusula 4.ª estabelece que na relação com os passageiros, o operador deve, entre outras obrigações:

- Zelar pelo cumprimento dos horários e pela correta aplicação do sistema tarifário e de títulos de transporte;
- Disponibilizar aos passageiros todas as informações atualizadas respeitantes a horários, percursos, itinerários, tarifários, títulos de transporte, postos de venda, meios de reclamação e queixas, e condições de utilização do serviço, em observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis,

designadamente do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do RJSPTP, no n.º 9 do artigo 7.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Capítulo II do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e contrato;

- Comunicar aos passageiros todas as alterações imprevisíveis causadas à operação dos serviços.
18. A Cláusula 5.ª estabelece que o operador deve cumprir (i) as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP, (ii) relatórios trimestrais com todas as informações desagregadas previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, por referência aos serviços inerentes às linhas previstas nas autorizações provisórias (iii) sem prejuízo de outras informações relevantes solicitadas pelo Município.
 19. A Cláusula 6.ª estabelece que o operador é titular das receitas tarifária, dos valores correspondentes aos passes escolares e outras subvenções atribuídas por entidades públicas, sendo-lhe atribuída, anualmente, uma compensação anual de [confidencial]⁷.
 20. A Cláusula 7.ª estabelece que o operador deve dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística, por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória. Aliás, pode existir ajustamento dos pagamentos previstos quando se verificarem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis ao operador, independentemente da origem ou causa desses benefícios.
 21. A Cláusula 9.ª prevê que o Município fiscaliza o contrato, sem prejuízo da intervenção de outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
 22. A Cláusula 10.ª designa o gestor do contrato, bem como estabelece as respetivas competências.
 23. A Cláusula 11.ª estabelece que, sem prejuízo da possibilidade de resolução do acordo com fundamento em incumprimento contratual, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, podem ser aplicadas sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento e por cada evento de mora ou de cumprimento defeituoso pode ser aplicada uma sanção

⁷ [confidencial]

contratual pecuniária, entre 1e 2% do valor contratual, em função da gravidade da infração.

24. De acordo com a Cláusula 13.^a, o contrato pode ser resolvido, designadamente nas seguintes situações:

- Ultrapassagem dos limites do valor acumulado das sanções contratuais;
- Se o operador, após notificação para o efeito, não cessar, no prazo razoável para o efeito, o incumprimento ou o incumprimento defeituoso de qualquer das suas obrigações contratuais por facto que lhe seja imputável;
- Incumprimento de decisões judiciais relativas ao acordo ou de quaisquer entidades com poderes de regulação sobre as prestações previstas no presente acordo;
- Declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução, sujeição a qualquer medida judicial de recuperação de empresa ou inabilitação judicial ou administrativa do exercício da atividade social;
- Condenação por qualquer delito que afete de forma grave a sua honorabilidade profissional ou que o impeça de cumprir o acordo; e
- Exercício de prática fraudulenta que lese o interesse público.

25. Tal como consta de informação desta Autoridade⁸ deve ser acautelado o cruzamento de informação com outras entidades públicas, no sentido de aferir se aquele recebe compensações de outras entidades pelo mesmo serviço (PART, Protransp, e outras compensações ou subvenções) de forma a evitar a sobrecompensação. Essa avaliação, pode ser efetuada inicialmente, bem como no decurso da execução contratual, promovendo uma gestão dinâmica bem como uma maior adequação à realidade, e maximizando os recursos públicos a afetar, permitindo sucessivos ajustes, sempre que necessário, ao esforço financeiro público, aliás, como decorre de inúmeros regulamentos emitidos por entidades intermunicipais no âmbito do programa PART e nos diversos procedimentos concursais aprovados pelas mesmas e submetidos a parecer desta Autoridade.

26. A 23-11-2020, a AMT transmitiu ao Município que *“tal recomendado pela AMT anteriormente, e de ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração*

⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, deverá assegurar-se entre outras matérias:

- *Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com o Municípios no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual;*
- *Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018^[1];*
- *Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;*
- *Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007;*
- *Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.”*

27. Assim, quanto ao texto do contrato, foi recomendado:

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

- *“No ponto 2 da Cláusula 5.^a, sugerimos inclusão adicional, quanto à prestação de informação ao Município para elaboração os relatórios anuais previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007⁹;*
- *Quanto à Cláusula 6.º, de salvaguardar eventuais pagamentos de outras entidades CIM, que abranjam o mesmo serviço. O valor de compensação resultará da diferença entre gastos e rendimentos pelo que, se a CIM Coimbra efetuar pagamentos ao abrigo do DL 14-C/2020, o valor de compensação terá de diminuir;*
- *Na cláusula 7.^a prevê-se a possibilidade de ajustamento do valor contratual tendo em conta os sistemas contabilísticos e dos dados relativos a gastos e rendimentos, sendo de esclarecer qual a periodicidade (eventualmente mensal, já que é previsto que o operador elabore relatórios nesta periodicidade) em que tal será efetuado e se estará em causa a transmissão e informação do operador ou a transmissão, mas também a validação e auditoria;*
- *Da cláusula 11.º não pode resultar que nem todas as incumprimentos de obrigações contratuais possam não ser sancionados, sob pena de o artigo 45.º do RJSPTP não ser cumprido;*
- *Quanto ao cumprimento de obrigações, coloca-se a questão sobre o que é considerado incumprimento de horários: qualquer atraso ou não realização de um horário é incumprimento? Pretende-se um índice de 100%? Ou estão em causa um índice de regularidade: O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x% e/ou índice de pontualidade: O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%? se assim for, deverá ser expresso;*
- *Sugerimos a inserção de referência expressa ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.”*

⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

III – DA ANÁLISE

28. 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^{10 11}:

- 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;
- 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.

29. 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

¹⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹¹ 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-pc3babolicos-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/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://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/>

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.

30. 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 concorrencial¹² 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.
31. Como referiu a AMT¹³, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
32. De referir que a CIM submeteu à AMT as peças do procedimento quanto ao procedimento concursal para os serviços de transporte na região – que ainda se encontram em análise, aguardando esclarecimentos daquela - e procedeu à emissão de autorizações provisórias, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

¹² 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>

¹³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

33. Neste âmbito o Município realizou um estudo que confirmou a necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público, que teriam de ser contratualizadas, também tendo em conta as orientações divulgadas pela AMT, designadamente quanto a obrigações de informação e mecanismos de monitorização que permitam a fiscalização da situação económica e financeira de operadores beneficiários de compensações, bem como as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹⁴.
34. Por um lado, esta contratação de carácter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
35. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹⁵), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *“Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
 - *“Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
36. E em cumprimento destas orientações, o Município apresentou fundamentação para esta contratação provisória e temporária, até que seja adjudicado o concurso público internacional da CIM, tendo em conta a mesma fundamentação de base.

¹⁴ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

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

37. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁶ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
38. 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.
39. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{17,18}"*.
40. 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*

¹⁶ 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.*

¹⁷ 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).

¹⁸ 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.

*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”.*¹⁹

41. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”*, estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.
42. 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 razoável²⁰, igual ao efeito financeiro líquido”*.
43. 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*

¹⁹ 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”*.

²⁰ 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”*.

conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.

44. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

45. 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”.*

46. No caso concreto, face ao já exposto, nada obstará à celebração de contrato(s) de serviço público, pela autoridade de transporte competente, sem submissão à concorrência, também porque já na pendência de um procedimento concursal, desde que devidamente fundamentada a necessidade de pagamento de compensações por imposição de obrigações de serviço público.

47. 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 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, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP;
 - 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.
48. 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 operadores²¹, 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.
49. Na verdade, não se poderá dizer que os operadores têm vindo a explorar a rede com base, exclusiva, no seu interesse comercial, uma vez que, nos últimos 3 anos recebem compensações por obrigações de serviço público. No entanto, a base contratual tem sido, claramente, insuficiente, sobretudo no que se refere a obrigações de transmissão de informação.
50. De qualquer modo, haverá que sublinhar que no que se refere à cláusula 11.^a haverá que garantir que qualquer incumprimento a um dos horários, percursos ou frequências

²¹ 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_transportes.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

estipuladas, bem como quanto a restantes obrigações contratuais é passível de sancionamento de acordo com os montantes previstos e da interpretação contratual não poderá resultar que apenas alguns eventos poderão ser sancionados ou que o conceito de “*mora*” ou “*cumprimento defeituoso*” possa afastar a responsabilidade pelo cumprimento de todas as obrigações contratuais, sob pena de violação do artigo 45.º do RJSPTP.

51. Caso esteja subjacente a intenção de não sancionar qualquer incumprimento, mas apenas atrasos no cumprimento ou o cumprimento não completo, então deverá referir-se expressamente que os montantes de coimas referidos no n.º 2 referem-se a todos os incumprimentos contratuais subjacentes ao n.º 1 da mesma cláusula.
52. Para este efeito, e apesar de existir normal legal sancionatória, deve o Município apure e comunicar à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP²², 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.²³
53. De sublinhar que, tal como publicitado pela AMT²⁴:
 - 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

²² 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

²³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²⁴ 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

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.
54. 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. Ousa 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.
55. Quanto à Cláusula 7.^a, que prevê a possibilidade de ajustamento do valor contratual tendo em conta os sistemas contabilísticos e dos dados relativos a gastos e rendimentos, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
56. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público geral um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
57. 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.
58. 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.

59. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativo - das rúbricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo); • indicação de nº 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"> • Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais SG&A desagregados

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

		sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

60. Uma vez que o contrato prevê uma compensação anual de [confidencial] e o estudo prevê um valor de compensações de [confidencial], tal deverá ser corrigido antes da assinatura e comprovado, com dados reais e comprovados, na execução contratado.
61. 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 legais²⁵, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁶, recomendando-se a sua referência expressa no texto contratual.
62. No que se refere à atualização tarifária, será de garantir a aplicação das regras constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, bem como do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
63. Finalmente, de considerar os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, será de prever 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.
64. 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 tarifárias²⁷.

²⁵ 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

²⁶ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

²⁷ 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

65. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação no âmbito do presente acordo deverão ser ajustados, sempre que necessário.
66. 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 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.
67. 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.
68. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato, ao mesmo tempo que integra uma CIM que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.
69. Será da maior relevância avaliar o eventual impacto no modelo económico da Concessão da CIM dos contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “ad hoc”, como o ora em causa, têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município aos operadores em referência, em termos semelhantes ao que vinha

acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro.

70. Não obstante não se verifique a sobreposição temporal entre os contratos “*ad hoc*” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional.
71. Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município²⁸, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais do contrato regional e uma redução da TIR, chamada de atenção esta que, não poderá deixar de ser recordada, de forma a minimizar os riscos de eventuais pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro por parte da operador no decurso da execução contratual.
72. 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.
73. Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelo contratuais próprios, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.
74. No caso concreto, com os dados aportados, afigura-se que os dois modelos contratuais têm abrangências e objetivos que não são diretamente comparáveis, o que não impede que exista especial cuidado de ambas as autoridades no sentido de evitar a eternização de contratos “*ad hoc*” ou que estes sejam fundamento e impedimento à celebração do contrato regional.
75. 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

²⁸ Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

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.

76. 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.
77. 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.
78. 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.
79. 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.
80. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade 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.

81. 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.
82. 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.
83. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção de 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

84. 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
85. 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 (numa perspetiva de concorrência não falseada) 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.
86. 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 especificados²⁹ -, 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 e duração ainda imprevisíveis - tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.

87. 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^{30 31} (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que:

- Proceder às alterações ao acordo referidas no ponto 27 do presente parecer;
- Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Deve ser aferido se o operador cumprir todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP³² e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Deve ser elaborado um relatório de execução³³ contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações

²⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

³⁰ 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."

³¹ 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. (...)".

³² 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

³³ 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.

têm aderência aos dados reais de exploração³⁴ e que cumprem os princípios 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 2018³⁵;

- 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;
- Garantir 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 Regulamento³⁶.
- Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados³⁷ e para efeitos do relatório de execução contratual, sob pena de aplicação de multas contratuais³⁸

88. 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;

³⁴ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

³⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁶ Ver "Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros" - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

³⁷ 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

³⁸ 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

- 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.
89. 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.³⁹
90. De sublinhar que estas determinações e recomendações têm conta o facto de se tratar de contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, e num contexto de profundos impactos negativos para a população e operador, resultante das limitações impostas por decisões governamentais, por imperativos de saúde pública.
91. 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 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.
92. 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

93. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é positivo por se considerar que o instrumento contratual apresentado e respetiva fundamentação, de carácter transitório e até que seja

³⁹ 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

adjudicado o contrato resultante do procedimento concursal público internacional em curso pela CIM, estão em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o 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.

94. 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.

Lisboa, 28 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho