

PARECER N.º 45/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - INTRODUÇÃO

1. Através do ofício n.º 242/DOM/2021, de 16-03-2021, o Município de Tomar (Município) veio requerer à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer prévio vinculativo quanto à contratação de serviços públicos de transporte de passageiros na cidade de Tomar, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Na mesma data, a AMT solicitou informação sobre de que forma o projeto de contrato acolhe as recomendações e determinações referidas nos pontos 47/48, 63, 66, 71, 73, 80/81, 85/86, 87, 89, 99, 100 e 101 do anterior Parecer n.º 27/2020 emitido por esta Autoridade e qual racional de formação do preço contratual e se o mesmo se baseia nos mesmos critérios vigentes ou em outros, tendo sido obtida resposta em 29-03-2021.
3. A emissão de parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, 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 Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. 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 ;

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.

- 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.
5. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores:
- Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
 - Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societais, nomeadamente,
 - i) investidores,
 - ii)

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.

profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) contribuintes.

II - ENQUADRAMENTO

7. A AMT solicitou informação sobre de que forma o projeto de contrato acolhe as recomendações e determinações referidas nos pontos 47/48, 63, 66, 71, 73, 80/81, 85/86, 87, 89, 99, 100 e 101 do Parecer n.º 27/2020 desta Autoridade e qual racional de formação do preço contratual e se o mesmo se baseia nos mesmos critérios vigentes ou em outros, tendo sido obtida resposta em 29-03-2021.

8. Referem aqueles pontos:

- Ponto 48: *“Em ordem a lograr tal desiderato, e sem prejuízo da avaliação do presente parecer, considera-se que o Município deve diligenciar por apurar e elaborar informação especificada e global da prestação dos serviços de transportes urbanos, na perspetiva pública e privada, pelo menos desde 2015, contendo, a título meramente exemplificativo: A avaliação do desempenho do serviço de transportes, a nível operacional (histórico de cumprimento de indicadores de regularidade, pontualidade, etc) e económico-financeiro, desagregado por ano; Informação sobre procura e oferta, gastos e rendimentos da operação e compensações atribuídas (pela autarquia ou Estado) por ano, tendo em conta que tais dados se afiguram relevantes para avaliar o valor final de esforço financeiro público, nos termos do Anexo ao Regulamento e artigos 21.º, 23.º e 24.º do RJSPT; Informação sobre (i) Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar; (ii) Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos quilometro, mas também do indicador lugares quilometro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta também o impacte de bonificações tarifárias e outras (como o Programa de Apoio à Redução Tarifária); (iv) Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial, (v) Recursos humanos: pessoal alocado à exploração (vi) A conta de exploração, tendo por base os indicadores quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas e custos unitários*

(custos/VKm) para a avaliar e fundamentar o esforço financeiro público associado aos contratos.”

- Ponto 63: *“Não se poderá deixar de reforçar a recomendação do apuramento agregado das contas de exploração dos transportes urbanos, incluindo a perspetiva pública e privada, tal como já referido, de forma a tornar mais clara e sindicável a fundamentação económico, jurídica e financeira deste serviço.”*
- Ponto 66: *“É recomendável que o futuro operador transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada, por gastos, rendimentos e por linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos, nos termos expostos supra.”*
- Ponto 71: *“Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.”*
- Ponto 73: *“Mais se recomenda que se certifique, valide ou adite, sempre que necessário a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares, sendo contudo de ponderar os encargos impostos sobre o operador nesta matéria”.*
- Ponto 80/81: *“Uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações⁴⁶. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas. No*

caso concreto: Nem todas as obrigações estarão indexadas a critérios objetivos que permitam aferir – de forma clara e inquestionável – quanto ao seu cumprimento. Apenas algumas obrigações contratuais são sujeitas a prazo determinado; Nem todas as obrigações estarão sujeitas a uma multa contratual ou no âmbito da definição de um limite máximo e mínimo, não sendo apresentada distinção sobre a sua gravidade”.

- *Ponto 85/86: Por outro lado, considera-se relevante que os períodos de apuramento de incumprimentos devem coincidir com os períodos determinados para prestação de informação. Assim, se a informação for transmitida mensalmente, também mensalmente devem ser contabilizados os incumprimentos, evitando a diluição de interrupções (sobretudo quanto a obrigações com impacto nos passageiros, como sejam horários e frequências), sem qualquer penalização. Considera assim que, nesta matéria, em futura contratação ou prorrogação contratual, estas questões devem ser adequadamente acauteladas”*
- *Ponto 87: “Por outro lado, considera-se também ser de clarificar as regras relativas à atualização tarifária, designadamente por referência à Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder, sem prejuízo da amplitude de ação da autoridade de transportes”.*
- *Ponto 89: “Para o efeito, é essencial, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas”*
- *Ponto 99: “Contudo, e uma vez que a fundamentação e enquadramento 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 e o cumprimento do enquadramento legal e jurisprudencial, nacional e europeu, entende-se – sem prejuízo das recomendações efetuadas ao longo do parecer - ser de determinar, (...) que: Devem ser elaborados relatórios anuais de execução*

contratual, com informação coligida e não dispersa, de apuramento sobre se os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão, existência de adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias; Devem ser elaborados os reportes anuais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 bem como os previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015, tendo em conta os seus objetos diferenciados mas cujos dados de base são comuns e garantir, expressamente que o operador deve colaborar com o Município”.

- *Ponto 100: “Quanto à vinculatividade do contrato, o atual ou futuras contratações e prorrogações, ou em aditamentos aos mesmos, devem ser ponderadas as alterações que garantam que: Todas as obrigações contratuais são objetivas e/ou mensuráveis – sobretudo obrigações operacionais e de prestação de informação - designadamente por referência a dados transmitidos e indicadores previamente definidos; Qualquer obrigação contratual é passível de sancionamento - e não apenas as obrigações relativas a horários ou frequências - em caso de incumprimento, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, sendo relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento; Ponderar a graduação de multas contratuais em função da gravidade de infrações; Os períodos de apuramento de incumprimentos coincidem com os períodos de determinados para prestação de informação; Identificar ou fazer corresponder os dados transmitidos e indicadores do contrato⁵⁹, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento; Inserção da figura do gestor do contrato, termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, ou emissão e decisão expressa quanto à sua nomeação”*
- *Ponto 101: “Recomenda-se ainda, igualmente, que se garanta, expressamente: Cumprimento das obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP; Cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a*

Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder; Cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011; 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, com os mesmos objetivos; Cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização”

9. Veio o Município referir que *“analisados os pontos, sobre os quais são solicitados esclarecimentos, verificámos que desde a emissão do referido parecer até à presente data que tem sido dado cumprimento às recomendações e determinações que constam no Parecer n.º 27/2020 da AMT, o mesmo foi tido em consideração na elaboração dos documentos remetidos no passado dia 16 de março para obtenção de parecer da AMT sobre o procedimento de contratação que se pretende desencadear para aquisição de serviços de motorista para os Transportes Urbanos de Tomar”*.

10. Pontos 47/48:

- *“No que se refere ao ponto 47 efetivamente não foram efetuadas, até à presente data, ações que permitam dar resposta ao solicitado neste ponto. No entanto, iremos na medida do possível, elaborar informação com esse objetivo. As determinações referidas no ponto 48 sempre foram efetuadas no que se refere à publicação da data de início e a duração de contratos de serviço público e o operador selecionado, ver anexos pasta identificada identificados em anexo com o ponto 48*

11. Na referida pasta constam:

- Conta corrente financeira de contratos 2018 e 2019;
- Decisão de não alteração do tarifário para 2020 e 2021, nos termos do designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Gestão de Custos - Listagem Final de Imputação de Materiais por Fornecimento

- Relatórios de formação e execução do contrato, conforme modelos do Portal Base;
- Resumo de faturação 2018/2019

12. Quanto aos mesmos pontos acrescenta ainda que:

- *Tal como referido, em anteriores comunicações, nos contratos de prestação de serviços de motoristas para os Transportes Urbanos de Tomar não está previsto o pagamento de compensações.*
- *Em cumprimento com o disposto no Regulamento n.º 430/2019 no que concerne à determinação e aprovação dos regimes tarifários no passado dia 23 de novembro foi aprovado em reunião de câmara manter inalterado o tarifário dos Transportes Urbanos de Tomar, foi dado conhecimento ao atual prestador de serviços e divulgado no site do município, ver documentos em anexo pasta identificada com o ponto 48.*
- *Nas cláusulas técnicas do caderno de encargos remetido para a AMT no passado dia 16 de março consta na cláusula 13.^a Tarifário que a definição dos títulos de transporte a utilizar e as tarifas a praticar são da responsabilidade do Município de Tomar.*
- *O dever de proceder à informação constante do artigo 22.º do RJSPTP está patente em duas cláusulas do caderno de encargos, no Capítulo I – Cláusulas jurídicas na alínea g) da cláusula 3.^a, e no Capítulo II - Cláusulas Técnicas e Específicas esta obrigação é reforçada na cláusula 16.^a.*

13. Ponto 63: “A resposta aos esclarecimentos deste ponto consta no ponto 47/48”.

14. Ponto 66:

- *“O Município de Tomar remeteu por correio eletrónico no passado dia 15 de fevereiro o Anexo B preenchido em cumprimento das obrigações de prestação de informação enquanto operador.*
- *A prestação de serviços de motorista para os Transportes Urbanos de Tomar é um contrato onde está definido o valor a pagar durante a vigência do mesmo, assim como está estabelecido o valor a pagar mensalmente em função do horário de funcionamento praticado.”*

15. Ponto 71: *“As obrigações referidas neste ponto irão ser cumpridas dentro dos prazos estabelecidos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.”*
16. Ponto 73:
- *“Como referido em todas as comunicações efetuadas para a AMT sobre o pagamento de compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, reiteramos que o Município de Tomar não paga ao prestador de serviços nenhuma compensação financeira.*
 - *O Programa de Redução Tarifária foi implementado nos Transportes Urbanos de Tomar a 1 de abril de 2019, num projeto desenvolvido no Médio Tejo pela Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), conforme despacho da Sr.ª Presidente n.º 958/DOM/2019, de 26 março, ver documentos em anexo identificados com o ponto 73.*
 - *A 22 de maio de 2019 a CIMT veio através de correio eletrónico, que se junta em anexo, solicitar informação sobre as medidas de redução tarifária efetivamente aplicadas e informação adicional acerca do instrumento legal adotado com o operador de transporte*
 - [confidencial]
17. Pontos 80/81, 85, 86: *“As recomendações efetuadas nestes pontos foram tidas em conta no caderno de encargos remetido no passado dia 16 de março, a saber cláusula 6.ª do Capítulo I - Cláusulas Jurídicas.”*
18. Ponto 87: *“A resposta aos esclarecimentos deste ponto consta no ponto 47/48.”*
19. Ponto 89: *“As recomendações feitas neste ponto encontram-se disponíveis para consulta no sítio do Município, nomeadamente o Regulamento de funcionamento do Transportes Urbanos⁶, as alterações de horário, o tarifário e os horários da Linha Azul e Verde”.*
20. Pontos 99/100/101:
- *“Em relação aos pontos 99, 100 e 101 do Parecer n.º 27/2020 da AMT foram prestados esclarecimentos adicionais no correio eletrónico do passado dia 13 de janeiro.*

⁶ <http://www.cm-tomar.pt/images/CMT/municipio/documentos/transportes/Regulamento%20TUTomar.pdf>

- *Tal como referido, no eletrónico do passado dia 13 de janeiro, o Município de Tomar encontrava-se a desenvolver um novo caderno de encargos tendo em conta as recomendações e obrigações feitas no Parecer n.º 27/2020 da AMT. Neste caderno de encargos, remetido para a AMT no passado dia 16 de março, foi incluído na cláusula 3.^a do Capítulo I - Cláusulas Jurídicas a alínea g) que se passa a transcrever: “Obrigação de cumprir com os deveres de informação previstas no artigo 22.º do RJSTP” .*
- *Esta obrigação foi reforçada no ponto 2 da cláusula 16.^a do Capítulo II - Cláusulas Técnicas e Específicas e que se transcrever: “Sem prejuízo do disposto no número anterior e das demais obrigações de informação previstas no contrato e na lei, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP” .*

21. No referido email de 13-01-2021 referiu o Município que:

- *“No parecer da AMT n.º 27/AMT/2020, de 26 de março, no ponto IV foram referidas determinações e recomendações sobre as compensações financeiras e execução contratual que devem ter como meta alcançar pressupostos de transparência e objetividade ao longo da execução contratual.*
- *No ofício n.º 374/DF/2020, de 16 de setembro, foi explicada a forma como o procedimento que esteve na origem da atual prestação de serviços de motorista para os Transportes Urbanos de Tomar foi contratada em plena pandemia e numa altura em que os trabalhadores deste município foram obrigados a permanecer no seu domicílio.*
- *No entanto, e apesar de o caderno de encargos não ser fazer menção objetiva à obrigatoriedade de transmitir os indicadores e os reportes mencionados no artigo 22.º do RJSPTP é intenção do Município de Tomar fazê-lo.*
- *O Município de Tomar consciente das suas obrigações legais e das recomendações que constam no parecer da AMT encontra-se desde o passado dia 22 de maio a efetuar, inicialmente, diligências junto do IMT para que lhe seja permitido a inserção de elementos relativos ao ano de 2019 com o intuito de preencher o módulo de reporte anual do SIGGESC dentro do prazo estabelecido.*
- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]

- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]
- .
- *No caderno de encargos e no contrato da prestação de serviços de motoristas para os Transportes Urbanos de Tomar não estava contemplado o pagamento de compensações financeiras, pelo que não houve lugar ao pagamento de compensações.*
- *No que se refere às tarifas praticadas nos Transportes Urbanos de Tomar e como se constata na documentação remetida anteriormente aquando dos esclarecimentos prestados as tarifas sofreram uma única alteração e que entrou em vigor em janeiro de 2013, tendo sido comunicado à Rodoviária do Tejo, enquanto operador, ao IMTT, enquanto entidade reguladora, e foi divulgado no sítio do município e nos meios de comunicação social locais.*
- *Para o ano de 2021 tendo em conta a recomendação da AMT e a Taxa de Atualização Tarifária (TAT) foi proposto manter as tarifas praticadas nos Transportes Urbanos de Tomar. A deliberação de câmara de 23 de novembro, aprova manter as referidas tarifas.*
- *No ofício n.º 1072/DOM/2020, de 26 de novembro, foi dado a conhecer ao operador que as tarifas se irão manter, apesar de estas reverterem por inteiro para o Município de Tomar.*
- *No que se refere às recomendações que constam nos pontos 100 e 101 do parecer da AMT n.º 27/AMT/2020, de 26 de março, não existe na sua totalidade evidências explícitas pelos motivos mencionados no ofício n.º 374/DF/2020, de 16 de setembro.*
- *Tal como referido anteriormente, o Município de Tomar tem consciência das obrigações e está a desenvolver diligências com o objetivo de as cumprir a saber: Despacho n.º 1574/PR/2020, de 9 de junho foi nomeado o gestor de contrato; No Balcão único de atendimento, local onde são vendidos os títulos de transporte existe livro de reclamações físico; No sítio do município encontra-se bem visível o*

acesso ao livro de reclamações digital; No ofício n.º 1060/DOM/2020, de 23 de novembro de 2020 foi reiterado o pedido de inserção de dados no módulo do SIGGESC; A deliberação de câmara de 23 de novembro aprovou manter-se o tarifário no ano de 2021;- No ofício n.º 1072/DOM/2020, de 26 de novembro foi informado o operador Transportes Vale do Ave que o tarifário irá manter-se no ano de 2021; Cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

- *Quanto às demais recomendações serão introduzidas no caderno de encargos que estamos a elaborar e que será a curto prazo submetido a parecer prévio da AMT.*

22. *Refere ainda o Município que “a AMT, no correio eletrónico do passado dia 16 de março, solicita ainda esclarecimentos quanto à formação do preço contratual ora o modo com foi determinado o preço contratual foi explicado a quando da obtenção do parecer n.º 52/2019, acresce ainda alínea b) do n.º 1 do artigo 73.º da Lei n.º 75-B/2020, 31 de dezembro (Lei do Orçamentado de Estado), que refere que o preço unitário (valor dia), não pode ultrapassar os valores com idêntico objeto de contrato vigente em 2020. Em anexo Tabela I.”*

III – ANÁLISE

Esclarecimentos

23. Quanto aos pontos 47/48 considera-se que não foi dado total cumprimento às recomendações efetuadas, sendo de reforçar que será indiferente que o Município classifique, ou não, os pagamentos efetuados ao operadores como sendo “compensações” uma vez que as regras de transparência quanto à execução contratual de obrigações de serviço público e a formação do preço contratual, como contrapartida da prestação de tal serviço aplicam-se da mesma forma, tendo em conta o racional já citado em anteriores pareceres.
24. Foi referido nos pontos 45 e 46 do Parecer 27/2020 que “os instrumentos administrativos, regulamentares e contratuais sobre condições de prestação e financiamento do serviço público de transportes, e onde constem as obrigações de

serviço público prosseguidas pelo operador de serviço público (ou pela própria autarquia), devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, bem como as compensações ou o esforço financeiro associados ao serviço público de transportes. Nesse sentido, ainda que tenha sido apresentada documentação para os efeitos do presente parecer, afigura-se ser de eliminar a dispersão de informação relevante, o que terá sido potenciado, porventura, pelo enquadramento específico deste contrato.“

25. Aliás, considera-se, igualmente, que não é dado total cumprimento à recomendação do ponto 63, e que as respostas aos pontos 47/48 não representam ou comprovam o seu total cumprimento pois não foi apresentada uma conta de exploração dos transportes urbanos, incluindo a perspetiva pública e a perspetiva privada, com os gastos e rendimentos de cada uma das partes, de forma a tornar mais clara e sindicável a fundamentação económica, jurídica e financeira deste serviço, nem tão pouco foi apresentada uma avaliação operacional da execução contratual e quanto ao efetivo cumprimento de cada uma das obrigações contratuais.
26. De qualquer forma, haverá que ter em conta que as recomendações foram efetuadas em 2020, num contexto de diversas restrições operacionais causadas pela Pandemia de Covid19, que ainda se verificam, e que levou a que a administração local tivesse a seu cargo diversas tarefas de execução complexa, a nível sanitário mas também quanto a assegurar serviços essenciais de transportes públicos de passageiros e transporte escolar, com constantes alterações em funções de restrições governamentais e variações de procura.
27. Por outro lado, e no que se refere ao ponto 66, quanto à transmissão de dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada, por gastos e rendimentos, o Município deu cumprimento às obrigações de reporte previstas no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, quanto a 2020, necessárias à avaliação da AMT quanto a eventuais situações de sobrecompensação.
28. Tal cumprimento sublinha-se positivamente, sobretudo por conter informação sobre:
 - Oferta, tendo em conta circulações, nos transportes urbanos e escolares, previstas e realizadas, quilómetros planeados e realizados, veículos quilómetro oferecidos e planeados, lugares quilómetro oferecidos e planeados, incluindo informação sobre serviços em vazio e comerciais;
 - Títulos de transporte vendidos, por categoria/modalidade de título;

- Rendimentos do operador e receitas tarifárias por categoria/modalidade de título de transporte;
 - Compensações tarifárias por categoria/modalidade de título de transporte;
 - Gastos operacionais do operador (ainda que não totalmente abrangente)
29. Tal demonstra que, mesmo com restrições de diversa ordem, é possível obter dados desagregados relativos à execução contratual e com base neles elaborar uma visão global de gastos e rendimentos associados à disponibilização deste serviço de transporte de passageiros, permitindo vir a dar resposta aos pontos 47/48 do anterior parecer emitido pela AMT.
30. Uma das formas possíveis de coligir tal informação global, tal como referido no ponto 71 do Parecer 27/2020, consubstancia-se na elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, mas tais reportes não foram elaborados nem a obrigação de colaboração do operador, sob pena de sanções contratuais não foi incluída no atual projeto de contrato, ainda que se possa considerar que as estrições já mencionadas tenham impossibilitado a satisfação do recomendado.
31. Quanto ao ponto 73 nada a apontar.
32. Quanto aos Pontos 80/81, 85, 86, considera o Município que as recomendações foram tidas em conta no caderno de encargos, o que não corresponderá totalmente ao anteriormente recomendado. A saber:
- Na Cláusula 6ª do Caderno de Encargos, e nos termos do n.º 7 do artigo 45.º do RJSPTP, devem ser fixados, no contrato, os valores mínimos e máximos das multas contratuais, e neste caso apenas são fixados os valores máximos, não sendo admissível que o valor mínimo possa ser igual a zero, o que implica a não aplicação de sanções mesmo que se verificasse um incumprimentos;
 - Na mesma cláusula não são estabelecidas sanções concretas para as obrigações mais relevantes, como sejam as estabelecidas na Cláusula 3.ª e nas Cláusulas Técnicas;
 - Na Cláusula 3.ª do Caderno de Encargos e na Clausula 4.º das Cláusulas Técnicas não se objetiva o que se considera por “assegurar a regularidade na prestação do serviço”, pela simples remissão, por exemplo para os horários. Pretende-se que o operador cumpra 100% dos horários sem qualquer devido ou,

por exemplo, seja cumprido um índice de regularidade, em que o número de serviços suprimidos face número de serviços programados não pode ser inferior a x%? Ou, a título de exemplo, pretende-se um índice de pontualidade, em que o número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados, não pode ser inferior a x%⁷?

- Não se encontra prevista uma obrigação de reportes periódicos por parte do operador quanto à execução contratual que especifique o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado). E nestes casos, deveria prever-se os períodos de referência, coincidindo com a obrigação de prestação de informação, ou seja, se o operador transmitir dados de execução trimestrais, então o período para avaliar o cumprimento também será trimestral;
 - Não se encontra inserida a obrigatoriedade do operador colaborar na transmissão dos dados necessários a que sejam elaborados, pela Autoridade de Transportes, os reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007.
33. Acresce que não existe 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 do 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, sendo tal relevante uma vez que apesar de se referir, quanto ao Ponto 89 que “*as recomendações feitas neste ponto encontram-se disponíveis para consulta no sítio do Município, nomeadamente o Regulamento de funcionamento do Transportes Urbanos*” também este não contém qualquer referência expressa.
34. Portanto, para dar adequado cumprimento ao ponto 89 do Parecer n.º 27/2020, deverá ser inserida esta referência no contrato, bem como deverá ser inserida obrigação contratual de cumprimento das disposições daquele regulamento, e prever que eventuais incumprimentos estão sujeitos à aplicação de sanção contratual ao operador;

⁷ Ou cumprir índice de satisfação, com a realização de um inquérito periódico aos passageiros, não podendo o resultado de mau ser superior a x% ou mesmo um índice de reclamações, em que as reclamações não podem ser superior a c% pelo mesmo motivo.

35. Quanto aos pontos 99, 100 e 101, tal como decorre do anteriormente exposto, reforça-se que não foi dado adequado cumprimento.
36. A 31-03-2021 a AMT questionou o Município referindo que tal como informado por V. Exas em 16-09-2020, foi efetuado um *“procedimento de concurso público para a aquisição contínua de serviços de motorista para os transportes urbanos de Tomar (2020/2021). O contrato nº2020_22 foi celebrado com a empresa VALE DO AVE, LDA., [confidencial]*
37. Agora é proposto um contrato [confidencial] pelo que se questionou o racional da diferença do preço contratual, bem como qual a fundamentação da forma de procedimento que se pretende prosseguir (ajuste direto ou concurso público) e de que forma se acutela a compatibilização deste procedimento com a eventual adjudicação do procedimento contratual regional a cargo da Comunidade Intermunicipal.
38. A 07-04-2021 o Município informou que os esclarecimentos constam dos documentos que se anexam: Informação técnica nº 2232/DOM/2021, de 7 de abril, prestada pelos Serviços competentes desta Câmara Municipal; Caderno de encargos retificado; Plano da prestação de serviços de motorista para os Transportes Urbanos de Tomar 2021/2022.
39. Da referida informação consta que:
- Presente o correio eletrónico da AMT, de 31 de março de 2021, somos a informar que a análise do pedido de fundamentação permitiu constatar que na redação da cláusula 2.^a – Prazo do contrato existia um lapso na duração máxima do contrato.
 - Assim, a cláusula 2.^a – Prazo de contrato terá a seguinte redação: [confidencial]
 - Face à correção da duração máxima do contrato o valor do preço contratual foi revisto[confidencial]
 - A cláusula 4.^a – Preço contratual passa a ter a seguinte redação: [confidencial]
 - O preço contratual foi determinado com base nos valores do contrato estabelecido com a Vale do Ave, Lda., dando assim cumprimento ao disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 73.º da Lei n.º 75-B/2020, 31 de dezembro (Lei do Orçamentado de Estado), que refere que o preço unitário (valor dia), não pode ultrapassar os valores com idêntico objeto de contrato vigente em 2020.
 - Em anexo junta-se plano com a estimativa de custo mensais para a prestação de serviços de motorista para a qual estamos a solicitar o vosso parecer prévio. Nesta

estimativa, é possível constatar que foram utilizados os valores diários do contrato estabelecido com a Vale do Ave, Lda.

40. Foi ainda junta uma comunicação da CIM que refere que *“considerando que o processo de concessão do serviço público de transporte de passageiros no Médio Tejo foi lançado ao mercado no passado dia 24 de dezembro, com prazo de 90 dias para apresentação de propostas, e considerando os prazos de tramitação posterior do procedimento até à obtenção do visto de Tribunal de Contas, bem como a existência de um período de transição de no mínimo 4 meses (após visto TC) até à entrada em funcionamento dos serviços abrangidos pelo contrato (que iniciam à data de 1 de julho subsequente ao termino do período mínimo de transição), perspetivamos nesta fase que os serviços do novo contrato apenas entrarão em funcionamento a 1 de julho de 2022. Assim, parece-nos que o prazo de 90 dias indicado no Vosso ofício será insuficiente, sugerindo-se que a realização de um contrato anual.”*

Análise

41. 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 ^{8 9} :
- Todos os operadores do mercado de transporte público de passageiros e 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.
42. Estabelece o artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

⁸ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf
⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
 - «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
43. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
44. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
45. Por outro lado, afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região, dando cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP¹⁰.

¹⁰ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016. 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. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à

46. Tendo o Município delegado competências na Comunidade Intermunicipal (CIM) para preparação do procedimento concursal na região¹¹, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, na pendência da adjudicação daquele procedimento, não se obstará a assegurar a manutenção do atual serviço, de transporte de passageiros¹², que é considerado serviço público essencial nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterado pela Lei n.º 51/2019, de 23 de julho.
47. Antes de mais, como já referido anteriormente, o enquadramento contratual dos transportes urbanos de Tomar é *sui generis*, tendo em conta a sua génese e que foi explicitada e comprovada pelo Município.
48. Na verdade, o enquadramento é um misto de exploração direta por parte da autoridade de transportes e de prestação de serviços por um operador privado, sendo que parte substancial das responsabilidades e do risco estão do lado do Município e o operador apenas assume parte da exploração, sendo ressarcido de custos tidos com tais tarefas.
49. Seja como for, em ambas as possibilidades existem obrigações legais claras para as partes, sendo que no caso concreto, e tal como já referido, afigura-se que o enquadramento contratual é intrincado e não compreensão não imediata, potenciando dificuldades de implementação e cumprimentos dos seus termos.
50. Quanto à autoridade de transportes, tal como a AMT¹³ já informou publicamente, decorre do Regulamento e do RJSPTP que o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: (i) diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; (ii) mediante atribuição, a operadores internos ou outros operadores de serviço público, seguindo o regime jurídico estabelecido no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos.

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: (i) Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela "caducidade automática"; (ii) 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.; (iii) Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial¹⁰ 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. Como referiu a AMT (http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_152_2015_9jun.pdf), 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 CCP articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.

¹¹ Que se encontra em avaliação na AMT para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

¹² Igualmente nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

¹³ Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

51. Contudo, por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros e em mercado concorrencial com outros operadores (públicos ou privados), deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições específicas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação.
52. Neste aspeto, sublinha-se, positivamente, que o Município – que como se comprovou tem responsabilidades diretas na prestação deste serviço - tenha emitido decisões (regulamentares e contratuais) sobre o enquadramento da atividade dos serviços de transportes urbanos, ainda que os termos concretos estejam dispersos em vários instrumentos, cuja apreensão global não é imediata.

Obrigações de serviço público

53. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁴ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
54. 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.
55. 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*

¹⁴ 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.

estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{15, 16}.

56. Outrossim, 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”.¹⁷*
57. 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*

¹⁵ 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).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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”.

58. 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 razoável¹⁸, igual ao efeito financeiro líquido”.*
59. 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”.*
60. 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*

¹⁸ 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”.*

possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público¹⁹”.

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. Também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas²⁰ e de acordo com as recomendações da AMT²¹, os procedimentos pré-contratuais celebrados neste âmbito devem incluir, uma fase instrutória em que se deve cumprir para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes 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”.*

63. A imposição de obrigações contratuais, designadamente de obrigações de informação é, por si só, relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo no próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²², 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 verdadeiramente vinculativos e com obrigações claras

¹⁹ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

²⁰ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

²¹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²² 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

potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se deverá mitigar e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal regional.

64. Nos termos da legislação e jurisprudência nacional e europeia as compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de carácter financeiro ou não, que sejam atribuídas, seja a que título for, por entidades públicas a entidades, públicas ou privadas, que asseguram serviços de interesse económico geral no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes por contrapartida da prestação de serviço público de transporte de passageiros e descontos tarifários, em transporte regular ou flexível, devem cumprir as regras relativas a auxílios de Estado e contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes.
65. Aliás, o Relatório da AMT sobre compensações financeiras no transporte público de passageiros^{23 24} e de Informação pública sobre compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes²⁵, prescreve que as autoridades locais devem *“garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor*²⁶.
66. É certo que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus²⁷.

²³ [https://www.amt-](https://www.amt-autoridade.pt/media/1945/relatorio_compensacoesfinanceiras_servico_publico_transporte_passageiros_regular.pdf)

[autoridade.pt/media/1945/relatorio_compensacoesfinanceiras_servico_publico_transporte_passageiros_regular.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1945/relatorio_compensacoesfinanceiras_servico_publico_transporte_passageiros_regular.pdf)

²⁴ Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros relativo a 2019 - [https://www.amt-](https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf)

[autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf)

²⁵ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁶ *De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável*. De recordar que, tal como consta de informação da AMT sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno.

²⁷ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: *“O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. 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*

67. Mas, naturalmente, tais obrigações abrangem também as autoridades de transportes e outras entidades públicas quando prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros, regular ou flexível, com recurso a meios próprios.
68. Será de referir que, ainda que o serviço se tenha iniciado antes da entrada em vigor do Regulamento e do RJSPTP, o Município deve diligenciar, continuamente, pela adaptação dos respetivos instrumentos ao novo enquadramento legal. Em sentido convergente, a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece diversas obrigações de objetividade, transparência e fundamentação, aplicando-se a empresas municipais, serviços municipalizados ou exploração direta²⁸.
69. Em qualquer dos casos, os instrumentos administrativos, regulamentares e contratuais sobre condições de prestação e financiamento do serviço público de transportes, e onde constem as obrigações de serviço público prosseguidas pelo operador de serviço público (ou pela própria autarquia), devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, bem como as compensações ou o esforço financeiro associados ao serviço público de transportes.
70. Nesse sentido, ainda que tenha sido apresentada documentação para os efeitos do presente parecer, afigura-se ser de prosseguir a eliminação da dispersão de informação relevantes, o que tem sido potenciado pelo enquadramento específico deste contrato e não totalmente solucionado.
71. Nesse sentido, e sem prejuízo da avaliação do presente parecer, reforça-se que o Município deve prosseguir na obtenção de informação especificada e global da

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.»

²⁸ Estabelece aquele diploma que a “a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a “atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa” e “no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira.” Por seu turno, o n.º 6 da mesma disposição estabelece que “independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico-financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção-Geral de Finanças.”

prestação dos serviços de transportes urbanos, na perspetiva pública e privada, contendo, a título de exemplo:

- A avaliação do desempenho do serviço de transportes, a nível operacional (histórico de cumprimento de indicadores de regularidade, pontualidade, etc) e económico-financeiro, desagregado por ano;
- Informação sobre procura e oferta, gastos e rendimentos da operação e compensações atribuídas (pela autarquia ou Estado) por ano, tendo em conta que tais dados se afiguram relevantes para avaliar o valor final de esforço financeiro público, nos termos do Anexo ao Regulamento e artigos 21.º, 23.º e 24.º do RJSPTP;
- Informação sobre (i) Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar; (ii) Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos quilometro, mas também do indicador lugares quilometro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta também o impacte de bonificações tarifárias e outras (como o Programa de Apoio à Redução Tarifária); (iv) Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial, (vi) Recursos humanos: pessoal alocado à exploração (v) A conta de exploração, tendo por base os indicadores quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas e custos unitários (custos/VKm) para a avaliar e fundamentar o esforço financeiro público associado aos contratos.

72. Por outro lado, deve dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento²⁹, tornando público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, incluindo nesse relatório a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida, bem como devem dar cumprimento às obrigações de reporte constantes do

²⁹ Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

Regulamento n.º 430/2019³⁰, e ainda proceder à informação constante do artigo 22.º do RJSPTP³¹.

73. Tratam-se de obrigações distintas, embora os dados apurados em cada uma delas possam ser utilizados nos vários reportes, ou seja, a melhoria da informação relativa aos transportes urbanos de Tomar (relatórios de gestão) pode ser compatibilizada com os relatórios dos vários regulamentos citados e com o cumprimento das obrigações estipuladas no artigo 22.º do RJSPTP.
74. Também de referir que mesmo numa prestação de serviços, em que o operador é remunerado com uma prestação fixa, passando o risco da procura para o Município, por deter este a receita tarifária, por exemplo, a procura estimada/efetiva não é indiferente para o modelo contratual, sobretudo para o esforço financeiro público. Quanto menos procura, mesmo receita tarifária será obtida, aumentando o encargo financeiro do Município, que terá sempre de despender a remuneração fixa ao operador.
75. Sublinha-se, por isso, que o modelo contratual deve poder ser analisado e fundamentado na perspetiva pública e privada e não apenas focado na conta de exploração da perspetiva do operador contratado³².
76. Haverá também que tecer considerações quanto à remuneração contratual e a necessidade de o seu pagamento ser devidamente articulado com o procedimento concursal da CIM. Afigura-se ser necessário ponderar eventuais impactos, no modelo económico do futuro contrato da CIM, de contratos *ad hoc* celebrados entre os Municípios e os operadores.
77. Os contratos “ad hoc” têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município ao operador, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro.
78. Não obstante não se verifique a sobreposição temporal entre o contrato “ad hoc” e o contrato de serviço público, a celebrar pela CIM, não será despendendo ponderar o

³⁰ 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

³¹ 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

³² Por outro lado, se a introdução de reduções tarifárias a nível nacional pode perspetivar, a longo prazo, expectativas de evolução favorável da procura, não deverá deixar de se ter em conta impactos de curto prazo decorrentes da pandemia Covid-19.

eventual risco de “canibalização” do concurso, caso o contrato se afigure economicamente mais vantajoso para os operadores incumbentes do que a futura Concessão de Serviço Público (ainda que para um modelo contratual de obrigações e abrangências territoriais não comparáveis).

79. De acordo com a fundamentação do procedimento concursal da CIM, o mesmo tem em conta: (i) o atual esforço financeiro do Município; (ii) as receitas tarifárias atuais (iii) introduz 2 serviços urbanos adicionais na cidade de Tomar; (iv) estima os quilómetros a produzir em função das linhas a contratar, bem como as receitas associadas (iv) Prevê especificações relativamente às características da frota mais exigentes, ainda que procurando manter os atuais custos através da submissão à concorrência e do aproveitamento do efeito de rede para toda a região.
80. Analisada a documentação do Município e aquela que foi enviada pela CIM afigura-se assim que os valores de base, pressupostos e estimativas, constantes de ambos os procedimentos permanecem coerentes³³.
81. De qualquer modo, haverá que se assegurar que não se verifica uma situação *opt-out* do Município³⁴, com efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais da contrato regional da CIM 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 do operador no decurso da execução contratual.
82. Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, que garantam a verificação dos pressupostos do Modelo – *máxime* no que respeita às projeções da procura e custos associados, nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos. Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelo contratuais próprios.
83. No que se refere ao preço contratual para os transportes urbanos de Tomar, na sequência dos procedimentos anteriores – concursos públicos e ajuste diretos no

³³ Ainda que o procedimento concursal da CIM preveja que, de futuro, a responsabilidade relativa ao financiamento dos circuitos especiais de transporte escolar e o financiamento dos Transporte Urbanos de Tomar se mantenham no Município.

³⁴ Hipótese que não é suscitada pela CIM ou pelo Município mas que se coloca, em termos hipotéticos.

sentido de prorrogar, em casos delimitados, a vigência contratual - , e tendo em conta o histórico de exploração, afigura-se que os dados obtidos não têm a virtualidade de alterar as anteriores conclusões que o modelo contratual permite cobrir os custos associados à exploração e por conta do operador, incluindo uma margem de lucro razoável para este.

84. Analisados os dados relativos à exploração, incluindo os dados transmitidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril (e sem prejuízo da avaliação de resultar da análise posterior), continua a constatar-se que o sistema é deficitário, sendo necessário ao Município colmatar o défice de exploração (avaliando gastos e rendimentos globais) com recurso ao respetivo orçamento e na parte não remunerada pelas receitas tarifárias..
85. Assim, considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, não foram obtidos dados que permitam concluir de forma diferente de anterior parecer, ou seja, que estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas diretas e indiretas.
86. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população³⁵, até à avaliação e conclusão do procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região.
87. Por outro lado, haverá que ter em conta que as recomendações anteriormente efetuadas, foram emanadas em 2020, num contexto de diversas restrições operacionais causadas pela Pandemia de Covid19, que ainda se verificam, e que levou a que a administração local tivesse a seu cargo diversas tarefas de execução complexa, a nível sanitário mas também quanto a assegurar serviços essenciais de transportes públicos

³⁵ De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPTP [“alvarás RTA] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPTP, até 30 de junho de 2016.”

de passageiros e transporte escolar, com constantes alterações em funções de restrições governamentais e variações de procura.

88. Acresce que, estando em curso a avaliação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, quanto ao ano de 2020 e que prosseguirá em 2021, considera-se não ser de obstar ao presente procedimento, mesmo que as obrigações de informação do Município não tenham sido cumpridas na sua totalidade.
89. Aliás, nesta ocasião foram acrescentados dados relevantes, incluindo a decomposição do valor contratual, no que se refere aos veículos e pessoal.
90. Contudo, desta vez, considera-se que não será admissível nova constatação de não cumprimento, sobretudo para efeito de aferição de conformidade com a avaliação referida no ponto anterior.
91. De qualquer modo, não se poderá deixar de reforçar, mais uma vez, a recomendação do apuramento agregado das constas de exploração dos transportes urbanos, incluindo a perspetiva pública e privada, tal como já referido, de forma a tornar mais clara e sindicável a fundamentação económica, jurídica e financeira deste serviço.
92. E uma vez que é ainda incerta a data de adjudicação do contrato regional, podendo o atual enquadramento dos transportes urbanos manter-se por um período de tempo razoável, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada³⁶, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
93. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros³⁷, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço

³⁶ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

³⁷ "(...) 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".

público³⁸. Recomenda-se, por isso, ao Município que garanta, expressamente no contrato, que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias³⁹, de forma a que as partes pública e privada uniformizem a exigências e transparência no cálculo do esforço público associado a estes serviços.

94. É recomendável que o futuro operador transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada⁴⁰, por gastos, rendimentos e por linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos, nos termos expostos supra.⁴¹
95. A atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual⁴², adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa⁴³, mas

³⁸ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

³⁹ 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.”

⁴⁰ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

⁴¹ 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.”

⁴² 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.

⁴³ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com

também para que se considere que as obrigações contratuais estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.

96. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada⁴⁴, bem como potenciar a maximização de recursos públicos⁴⁵.
97. Para o efeito, sem prejuízo dos indicadores contantes do contrato, sugere-se, mais uma vez, que se tenha ainda em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes⁴⁶.
98. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual recomendados também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁴⁷ mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de remunerações⁴⁸ têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.

base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais."

⁴⁴ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

⁴⁵ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

⁴⁶ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁴⁷ Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam". *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."*

⁴⁸ Garantido a demonstração dos pressupostos constante do Acórdão do Tribunal de Contas (<https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>)

99. Deve por isso ser assegurado, expressamente no contrato, que o operador deve transmitir os dados necessários, para a elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, eventualmente pelo gestor do contrato, sobe pena de autoridade de transportes não poder cumprir tal obrigação⁴⁹.
100. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados não cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
101. Mais se recomenda que se certifique, valide ou adite, sempre que necessário a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares, sendo contudo de ponderar os encargos impostos sobre o operador nesta matéria.
102. Desta forma, propicia-se também uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
103. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
104. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que

⁴⁹ A AMT emitiu orientações a este respeito (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

105. Uma vez que o Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo⁵⁰, referem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras, a AMT tem emitido recomendações nesta matéria, pois falta de objetividade em qualquer uma das obrigações contratuais não constitui um incentivo à qualidade e poderá permitir que não é aplicada qualquer multa ou que as multas aplicadas não são dissuasoras do incumprimento.
106. Ou seja, poder-se-á verificar que existe despesa pública associada ao cumprimento de obrigações de serviço público mas sem que tal cumprimento se possa verificar/aderir, o que deve ser evitado.
107. As mesmas considerações aplicam-se às obrigações de serviço público, que caso não sejam objetivas e quantificáveis, não permitem aferir do seu exato cumprimento, colocando em causa a atribuição de compensações/remunerações por obrigações de serviço público que, ou não são cumpridas ou ficam na discricionariedade do prestador de serviços.
108. Uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações⁵¹. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
109. No caso concreto:

⁵⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN)

⁵¹ Ver recomendações quando à elaboração de cadernos de encargos e contratos de serviços público (adaptando a cada caso específico): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

- Nem todas as obrigações estarão indexadas a critérios objetivos que permitam aferir – de forma clara e inquestionável – quanto ao seu cumprimento;
- Apenas algumas obrigações contratuais são sujeitas a prazo determinado;
- Nem todas as obrigações estarão sujeitas a uma multa contratual ou no âmbito da definição de um limite máximo e mínimo, não sendo apresentada distinção sobre a sua gravidade.

110. No que se refere à relação com os passageiros, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

111. Para o efeito, é essencial⁵², igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas⁵³

112. Recomenda-se ainda que se faça referência expressa ao 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 junho⁵⁴, com os mesmos objetivos e sem prejuízo dos meios próprios de reclamação e de apoio ao cliente, do operador e do Município.

Conclusões

⁵² Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁵³ Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

⁵⁴ No formato eletrónico, os meios de reclamação próprios, bem como os canais com a autoridade de transportes, devem ser separados do canal oficial, via DGC/AMT (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>)

113. Assim, de recordar que o Município:

- Fixou obrigações contratuais e de serviço público associados aos níveis de exploração pretendidos;
- Teve em conta os gastos e rendimentos associados àquelas obrigações;
- Procedeu ao enquadramento dos transportes urbanos, por via de instrumento regulamentares e contratuais, prossequindo procedimentos de contratação pública;
- Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de obrigações e sanções contratuais e obrigações de prestação de informação.

114. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e exposto supra, mantém a conclusão de que, na generalidade, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias.

115. De referir que deverá ser adequadamente justificado se benefício — remuneração e direito de exploração — é atribuído diretamente ou imposto e não na sequência de procedimento concorrencial, tal como anteriormente⁵⁵.

116. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores do sistema de transportes e do território em causa — ainda que não totalmente abrangentes ou especificados⁵⁶ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade.

117. Por outro lado, na generalidade, mantém-se a conclusão de que estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável⁵⁷), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

⁵⁵ Ver informação de 16-09-2020 do Município.

⁵⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

⁵⁷ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, “o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

118. Contudo, tais conclusões apenas poderão ser mantidas se for dado cumprimento às determinações adiante elencadas, não sendo admissível que, após a emissão dos anteriores pareceres, não seja agora dado cabal e total cumprimento às mesmas, tal como referido anteriormente.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

119. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
120. 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.
121. Contudo, e uma vez que a fundamentação e enquadramento 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 públicos⁵⁸ e o cumprimento do enquadramento legal e jurisprudencial, nacional e europeu, e sem prejuízo do recomendado ao longo do parecer, determina-se, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, que:

⁵⁸ 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."

- Tendo também em conta os dados obtidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, devem ser elaborados relatórios anuais de execução⁵⁹ contratual, com informação coligida e não dispersa, de apuramento sobre se os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações têm aderência aos dados reais de exploração⁶⁰ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento no que se refere à fundamentação do esforço financeiro público. Para o efeito deve ter-se igualmente em conta os indicadores de monitorização e supervisão⁶¹ e existência de adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros;
- Devem ser elaborados os reportes anuais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 bem como os previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁶², pelo menos deste 2015⁶³;

122. Estas obrigações devem ser cumpridas no prazo de 30 dias úteis após a receção do presente parecer, devendo os relatórios de execução contratual incluir a conta de exploração dos transportes urbanos, incluindo a perspetiva pública e privada, com os gastos e rendimentos de cada uma das partes contratantes, de forma a tornar mais clara e sindicável a fundamentação económica, jurídica e financeira deste serviço, e ainda uma avaliação operacional da execução contratual e do cumprimento de cada uma das obrigações.

123. Quanto à vinculatividade e total conformidade do contrato, deve ser garantido que⁶⁴:

- Todas as obrigações contratuais são objetivas e/ou mensuráveis – sobretudo obrigações operacionais e de prestação de informação - designadamente por referência a dados transmitidos e indicadores previamente definidos contrato^{65 66};

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

⁶¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶² http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶³ Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁶⁴ Ver orientações para a elaboração de contratos de serviço público já citadas, bem como as peças procedimentais elaboradas pela CIM MTejo.

⁶⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶⁶ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

- Qualquer obrigação contratual é passível de sancionamento, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP;

124. Para o efeito do número anterior deverá o Município:

- Na Cláusula 6ª do Caderno de Encargos, estipular os valores mínimos e máximos das multas pelo incumprimento de todas as obrigações contratuais, incluindo as estipuladas no Caderno de Encargos e nas Cláusulas Técnicas;
- Na Cláusula 3.ª do Caderno de Encargos e na Cláusula 4.º das Cláusulas Técnicas objetivar o que se considera por assegurar a regularidade na prestação do serviço, no sentido anteriormente referido no parecer;
- Inserir a obrigação de emissão de reportes periódicos por parte do operador quanto à execução contratual que especifique o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado);
- Inserir a obrigatoriedade do operador colaborar na transmissão dos dados necessários a que sejam elaborados, pelo Município, os reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019 e os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007;
- Inserir referência expressa ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e do 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;
- Inserir referência ao cumprimento das obrigações do Regulamento de funcionamento do Transportes Urbanos, sob pena de aplicação de sanção contratual.

125. Finalmente, dever-se-á, ainda:

- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar

prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;

- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

126. Deverá o Município cumprir e demonstrar o seu cumprimento junto da AMT, no que se refere aos pontos 122 e 123, antes do lançamento do procedimento, fundamentado as opções tomadas, incluindo quanto à forma de procedimento pré-contratual a prosseguir, o que determinará a manutenção, ou não do sentido positivo do parecer.

V – DAS CONCLUSÕES

127. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município está em conformidade com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros até a adjudicação de um procedimento concursal regional, abarcando todos os serviços públicos de transporte de passageiros.

128. Contudo, o sentido positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações da AMT, pois a *compliance* do contrato face ao enquadramento legal afere-se não apenas na definição inicial dos termos dos instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas.

129. A AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, procederá à verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e



local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial e sem prejuízo da avaliação que resultará do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

Lisboa, 15 de abril de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho