

PARECER N.º 81/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer n.º 55/AMT/2021, de 21 de junho, com sentido negativo e que aqui se dá por integralmente reproduzido, por se considerar que não se encontrava demonstrada, de forma clara e suficiente, a conformidade do contrato de prestação de serviços de transportes rodoviários urbanos da cidade de Alcobaça com o enquadramento legal aplicável, designadamente com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e com Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro¹.
2. A Comunidade Intermunicipal do Oeste (CIM), titular do referido contrato, remeteu em 27-07-2021 e 06-08-2021 informação e documentação adicional, em resposta às questões colocadas no referido parecer e relacionadas com:
 - Reportes relativos à execução contratual, incluindo comprovação da aderência das compensações financeiras/remuneração² fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP;
 - Cumprimento de obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP e relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio³.
3. A emissão de parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

¹ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

² Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço⁴;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais⁵;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁶;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁷.
6. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPTP e pelo Regulamento e pretende (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido no RJSPTP, no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos (CCP), entre outros e (ii) em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de

⁴ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

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

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

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

diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

7. Tendo em conta a informação apurada pela AMT e disponibilizada pela CIM, o enquadramento relativo à prestação de serviços em causa é a seguinte:

- Em 31-07-2015 foi celebrado entre o Município de Alcobaça (Município) e a RDO – Rodoviária do Oeste, Lda, um contrato de aquisição de serviços de transportes urbanos para o respetivo concelho;
- O Município, por contrato interadministrativo, a 29-12-2016, delegou na CIM as suas competências como Autoridade de Transportes;
- Face à previsível cessação do contrato de prestação serviços, considerou-se indispensável evitar a rutura do serviço prestado à respetiva população;
- A CIM, em 12-12-2018, deliberou proceder à prorrogação, por ajuste direto, da prestação do mesmo serviço e com o mesmo objeto, com início em 13-12-2019 e com uma duração máxima de dois anos e/ou até produção dos efeitos que advierem do procedimento de contratação pública para a rede de transportes públicos rodoviários, a adotar para todos os Municípios que integram a Autoridade de Transportes, consoante o facto que ocorra primeiro.
- A decisão remete para o caderno de encargos que esteve na base do contrato de 2018, que manteve as condições de anterior contrato de 2015, e que foi, entretanto, prorrogado, com o valor anual de [confidencial].

8. Mais especificamente, no que se refere à execução contratual:

- No que se refere aos relatórios de supervisão/acompanhamento contratual, quanto ao cumprimento de obrigações contratuais, designadamente de âmbito operacional, são produzidos relatórios mensais/anuais referentes a viagens realizadas com passageiros por paragem, horário e dia;
- É exigido ao operador o fornecimento de bilhética que permita o registo e acesso às plataformas de *reporting* automático de validações e vendas de títulos de transporte, incluindo georreferenciação;

- São produzidos relatórios semestrais de informação para efeitos do artigo 18.º do regulamento n.º 430/2019 e aos relatórios do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007);
- Quanto as multas contratuais, as mesmas encontram-se definidas nos Caderno de Encargos;
- O serviço em causa encontra-se registado na plataforma StePP⁸: carreira 1094 – Alcobaça /Alcobaça.
- O operador tem livro de reclamações físico e eletrónico, que remete regularmente à AMT em caso de registo de reclamações.

9. Estabelece o Caderno de Encargos o seguinte:

- Na Cláusula 4.ª, que constituem obrigações contratuais do operador, (i) a prestação escrupulosa dos horários e itinerários aprovados, (ii) em caso de avaria, substituir o veículo por outro idêntico, (iii) recorrer a todos os meios necessários para assegurar a prestação de serviços;
- Nas Cláusulas 6.ª e 7.ª é estabelecido que, peça prestação de serviços é paga uma remuneração – estabelecida como base o valor de [confidencial] correspondendo a todos os custos necessários a assegurar os serviços em causa;
- Na Cláusula 9.ª, em caso de incumprimento ou cumprimento defeituoso, pode existir retenção de 10% dos pagamentos;
- Na Cláusula 1.ª das Disposições Técnicas estabelece-se que (i) o serviço deve ser prestado de forma regular, (ii) deve ser garantido o funcionamento de um posto de vendas, (iii) o sistema de bilhética deve suportar títulos de transporte próprios e combinados (iv) deve ser transmitida, regularmente, informação e dados históricos de utilização;
- Na cláusula 2.ª das Disposições Técnicas são estabelecidos os circuitos e horários;
- Na Cláusula 3.ª das Disposições Técnicas são estabelecidos (i) os requisitos técnicos do veículo e do sistema de bilhética, (ii) regras quanto à substituição

⁸ Sistema de informação nacional previsto no artigo 22.º do RJSPTP.

dos veículos, (iii) a previsão de que as receitas tarifárias constituem receita da autoridade de transportes.

10. Do relatório anual, relativo à execução do serviço, consta o número de passageiros transportados, por mês e por horário, num total anual de 45.063 passageiros, bem como as viagens realizadas por horários e paragem.
11. Consta ainda o apuramento de receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2019, que ascendeu a [confidencial], sendo que a partir de março foi introduzida a gratuidade naquele serviço.
12. Foi ainda efetuada a contabilização dos custos associados à prestação do serviço que correspondem ao preço contratual adjudicado, em 2015 e prorrogado em 2018.

III – DO PARECER

Não submissão a parecer prévio ⁹

13. A título de introito cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSPPT, bem como do Regulamento se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público e com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “concorrência-regulada”).
14. Decorre do artigo 8.^o do Regulamento e das Orientações da Comissão Europeia ¹⁰ que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.^o, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de*

⁹ 2 Emissão de parecer prévio vinculativo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes – Lei N.º 52/2015, De 9 de Junho - https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informa%C3%A7%C3%A3o_stakeholders.pdf

¹⁰ (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) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015.b en%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015.b en%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.)

*serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”.*¹¹

15. No caso presente, a CIM submeteu a parecer prévio da AMT as peças do procedimento do concurso público internacional para a rede de transportes da região, onde se incluem os serviços urbanos de Alcobaça, antes de 3 de dezembro de 2019 em cumprimento do Regulamento¹². Contudo, considerando o hiato de tempo entretanto decorrido, e por não se terem verificado desenvolvimentos, o procedimento foi declarado deserto, nos termos do artigo 132.º do CPA, sendo por isso arquivado, aguardando-se a remessa de novo procedimento para efeitos de análise e emissão de parecer¹³.
16. Contudo, considerando todos os prazos inerentes ao lançamento de adjudicação de um procedimento enquadrador de todos os serviços de transportes rodoviários da região, certo é que ainda decorrer vários meses, pelo que importa a analisar a viabilidade e os termos da manutenção em vigor do contrato em causa.
17. Por outro lado, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor (incluindo o respetivo prazo de vigência).
18. Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
19. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são *anuláveis*, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

¹¹ Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹² 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

¹³ Da Aplicação do Regime de “Concorrência Regulada” constante do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e da sua relação com o regime das “Autorizações Provisórias”: https://www.amt-autoridade.pt/media/3148/concorrenca_regulada_autorizacoesprovisorias.pdf

20. O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.
21. Ou seja, e no caso concreto, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de todos operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
22. Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo, na medida do possível, ser interrompido.
23. Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento das consequências legais, destinam-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.
24. Não obstante, caso tal parecer não tenha sido emitido, haverá que verificar que tal *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a anulação de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar um dano no interesse público que se pretendia evitar desde o início, e que se revele superior a qualquer benefício
25. E no caso concreto, afigura-se estar em causa ao interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos.
26. De referir também que a capacidade de intervenção da AMT não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo, como aliás tem vindo a acontecer, de forma consistente, no âmbito do mercado do transporte rodoviário de passageiros.
27. Neste contexto, em diversos casos de não submissão de peças procedimentais a parecer prévio vinculativo, a AMT tem, por iniciativa própria, analisado tais procedimentos, tendo emitido, mesmo que a posteriori, pareceres positivos – quando,

após análise se verifica que existe *compliance* legal – e pareceres negativos – quando tal *compliance* não existe, dando origem a determinações vinculativas de alteração contratuais ou mesmo suspensão de pagamentos.

28. No caso concreto, efetivamente o procedimento (prorrogação do contrato depois de 2018) não foi sujeito a parecer prévio da AMT, sendo por isso impositivo que se proceda à sua análise, para se comprovar a sua *compliance* legal, que se pretende garantir com a emissão de parecer prévio e sem prejuízo das determinações vinculativas a que haja lugar para *garantir aquela conformidade, e, ainda, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades (ainda existentes) causadas pela Pandemia Covid19.*

Da análise

29. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
 - «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
30. 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 CIM são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.

31. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado¹⁴ de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.
32. Tal 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 de uma região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
 - Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
33. Assim, prefigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pelo Município enquanto

¹⁴ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

autoridade de transportes, quanto à contratação inicial de serviços, nem quanto à transferência da titularidade do contrato para a CIM.

34. De sublinhar que deve ser assegurado, independentemente da delegação de competências, que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril¹⁵.
35. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento¹⁶ no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
36. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
 - «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
 - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
 - «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

¹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

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

37. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*
38. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
 - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
 - A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
 - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost";
 - O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
 - Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

39. No caso concreto estamos perante uma prestação de serviços (gross cost), em que o operador é remunerado pelos custos tidos com a exploração, revertendo a receita (quando aplicável) para a autoridade de transportes.
40. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.
41. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁷ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
42. 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.
43. De referir que, de acordo com a Comissão Europeia, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"^{18, 19}*.

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

¹⁸ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

¹⁹ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) E 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

44. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*²⁰
45. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
46. 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*

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

²⁰ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.*

quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável²¹, igual ao efeito financeiro líquido”.

47. 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”.
48. 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 deve 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”.*
49. 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”.
50. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²² sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma

²¹ Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

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

transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade*. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

51. Por outro lado, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas²³ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT²⁴), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória que se cumprirão, 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*

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

²⁴ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

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”.*

52. No caso concreto, foram apresentados pela CIM, enquanto autoridade de transportes, os gastos associados à prestação de serviços, de forma desagregada e que no total que correspondem ao preço contratual, indiciando que, efetivamente, o operador é ressarcido pelos custos tidos e associados a este serviço público.
53. Tendo em conta que, contratualmente, a receita tarifária é da titularidade da autoridade de transportes e que a estimativa de custos apresentada corresponde aos que efetivamente são tidos com a exploração, parece resultar que não existirá a previsão de um “lucro razoável” da operação, possibilidade esta admissível nos termos do Regulamento.
54. De referir que o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem²⁵ é de 10%. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautelará o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros.
55. Partir-se-á, nesta análise e para o caso concreto, do pressuposto de que o referido “lucro razoável” é obtido por eventuais medidas de economia e eficiência gestionária por parte do operador e/ou este assumiu o preço contratual e o risco inerente à relação preço/custos da prestação de serviços, mesmo tendo em conta a evolução de custos de atividade que se verificou desde 2015 até à data.
56. De qualquer modo, resulta evidente, numa perspetiva alargada, incluindo a perspetiva pública e privada, a existência de um relevante défice de exploração que é totalmente suportado pela autoridade de transportes, sobretudo após a introdução da gratuidade do serviço de transportes.
57. Estão por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de

²⁵ Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>

serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.

58. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações/remunerações, implicaria, por definição, que o valor da compensação/remuneração fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável. Mesmo que não fosse aplicada a gratuidade do serviço de transportes, o mesmo manter-se-ia deficitário, dado o valor residual de receita tarifária em causa.
59. A este propósito será de referir que nos relatórios contratuais de execução contratual, que devem refletir as componentes públicas e privadas, deverá constar o “custo” da gratuidade, que será mensurável pelas receitas da titularidade da autoridade de transportes ou, não existindo, pelo valor que se deixa de receber em consequência de decisão administrativa nesse sentido. Aliás, tal decorre da fundamentação da fixação da estrutura tarifária de um sistema de transportes, incluindo quando o mesmo é gratuito, nos termos dos artigos 4.º a 7.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
60. Assim, face aos dados disponíveis, e uma vez que estamos na pendência de um procedimento contratual, conduzido pela CIM, para todos os serviços de transportes da região, não será de obstar ao prosseguimento do presente contrato, pois se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município (ou em causa a sua anulabilidade) que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros. Deverá sublinhar-se que estamos perante um serviço público essencial²⁶.
61. Numa numa ótica de proporcionalidade, será necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou

²⁶ A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.

62. Contudo, considera-se poderem ser efetuadas melhorias ao enquadramento contratual dos serviços em causa, para suprir algumas insuficiências, ou no âmbito de procedimento concursal específico, atento o período de tempo que ainda poderá decorrer até à efetiva adjudicação do contrato regional, tendo em conta a despesa já efetuada, por ajuste direto, ao atual operador e o facto de o período de 2 anos de contratação (sem procedimento concursal) estar a terminar.
63. Tal como foi referido, as linhas em causa serão integradas no futuro contrato regional conduzido pela CIM, mas uma vez que a segunda versão das peças procedimentais ainda não foram submetidas a parecer desta Autoridade, sendo necessário ainda lançar e concluir o procedimento, submeter o mesmo a visto do Tribunal de Contas e deixar correr um (previsível) período de transição inicial, será expetável que os serviços de transporte em causa venham a subsistir por um período considerável.
64. Assim, é de sublinhar que:
- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público devem ser descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - Devem ser impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
 - Deve ser imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
 - Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - As obrigações impostas devem objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
65. No que se refere a indicadores de desempenho, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT tem considerado que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e,

eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.

66. O Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, defendem 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.
67. Decorre das mesmas Orientações que 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 obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações (motivadas pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial), o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas penalidades contratuais que possam ser aplicadas.
68. Assim se justifica dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado. E se assim for, então estaremos perante um serviço comercial, por conta e risco do operador, não sendo suscetível de se alocar esforço financeiro público à sua exploração.
69. Por outro lado, na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de desempenho 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 elevada²⁷, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

70. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁸, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
71. No caso concreto, ao remeter-se, sem mais, para o cumprimento de horários e percursos existentes, formaliza-se a imposição de um nível de cumprimento de 100%, em que qualquer minuto de desvio dá lugar ao incumprimento, o que não será exequível ou exetável, tanto quanto à sua efetiva prossecução nem quanto à efetiva monitorização e detenção de incumprimentos.
72. Poderá, por isso, ser relevante, por exemplo e entre outros, a fixação de índice de regularidade, em que o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a x% e de 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%.
73. É certo que nem todos os indicadores de desempenho existentes²⁹ devem ter consequências penalizadoras em termos contratuais. Contudo, todos os indicadores existentes (e existirá um mínimo, tal como sugerido) deverão ser coerentes entre si e deverão ser mensuráveis, e, do mesmo passo, deve ser claro o período de recolha de dados e o período de referência para apuramento de eventuais penalidades.
74. Acresce ainda ser notória a inexistência de outras obrigações contratuais mínimas e objetivas, como sejam, o cumprimento de regras atinentes à higiene e conforto dos veículos e do dever de urbanidade, a falta ou atraso no envio de informação ou

²⁷ 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".

²⁸ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

²⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

prestação de informação adulterada, atos que impeçam ou dificultem o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, incluindo ao nível da manutenção e conservação de equipamentos e sistemas de recolha e tratamento de dados de exploração, acesso a veículos e instalações ou outros, a violação das regras tarifárias e de bilhética³⁰.

75. Sublinha-se que a imposição de obrigações, designadamente de informação³¹, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores³², de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada³³.
76. De referir que existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes³⁴, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
77. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³⁵, neste último caso desde 2015, sendo que os operadores devem

³⁰ Tal como aliás previsto nas peças de procedimento para o concurso regional. Ver também Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (e aplicando-se à elaboração de contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3ode-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

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

³² Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_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

³³ Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros - : <https://gtat.pt/guiao-para-a-fase-de-execucao-dos-contratos-de-servicopublico-de-transporte-de-passageiros/>

³⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.^{36 37 38}).

78. De sublinhar que, no caso concreto e apesar de se ter referido que são produzidos relatórios semestrais de informação para efeitos do artigo 18.º do regulamento n.º 430/2019 e aos relatórios do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, apenas foi apresentado um relatório sumário, sem dar cumprimento aos indicadores considerados relevantes.
79. Nesse sentido, considera-se relevante que a presente relação contratual consagre a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo eventual incumprimento deve ser sancionado.
80. 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 passageiros³⁹, sendo que tal revela-se da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público⁴⁰, designadamente evitando a contabilização de custos ou receitas relativas a outros serviços que não os contratados. Sugere-se, por isso, que se garanta que o operador possui os adequados

³⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

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

³⁸ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - "Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros" - https://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

³⁹ "(...) 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".

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(...)".

sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias⁴¹.

81. Mais se considera que a informação (operacional, económica e financeira) transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
82. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve a CIM obter e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
83. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativo - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

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

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."

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

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

84. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias⁴². Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também

⁴² Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

85. Sublinha-se que nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação⁴³ sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
86. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril⁴⁴, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
87. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁴⁵ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁴⁶.
88. Por outro lado, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações. Deve existir a previsão de cominações para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população. No caso concreto, tal não se verifica, o que deverá ser suprido.

⁴³ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴⁴ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

⁴⁵ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴⁶ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundação e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

89. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações 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.
90. De sublinhar o livro eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios⁴⁷
91. Por outro lado, é essencial⁴⁸, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.⁴⁹

IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO

92. 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.

⁴⁷ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

⁴⁸ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁴⁹ 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.

93. 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.
94. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos⁵⁰ ⁵¹ (por via de uma não sobrecompensação do operador),
95. Assim, tendo em conta a proximidade do prazo contratual de 2 anos, o facto de não estimar a adjudicação, a curto prazo, de um contrato regional e atendendo à despesa já efetuada, por ajuste direito ao mesmo operador, recomenda-se a modificação/melhoria do enquadramento contratual destes serviços, tendo em conta as orientações já transmitidas pela AMT⁵² bem como os seguintes pressupostos:
- Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁵³, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento⁵⁴ para as obrigações contratuais operacionais e estabelecimento de prazos mensuráveis para obrigações de transmissão de informação;

⁵⁰ 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."

⁵¹ 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..

⁵² Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2907/acompanhamento_implementacao_rjsptp_ponto_situacao_2016-2020.pdf

⁵³ Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público -. Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

⁵⁴ Sem prejuízo da ponderação dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- Previsão da transmissão de operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{55 56};
 - Disponibilidade de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do Anexo ao Regulamento;
 - Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
 - Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.
96. De sublinhar que o reforço de obrigações de informação é crítico para que da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre: (i) Se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas; (ii) Se os custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.
97. Naturalmente que a ponderação e introdução das referidas ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade da CIM na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade, designadamente tendo em conta os limites ao ajuste

⁵⁵ 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

⁵⁶ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

direto á mesma entidade em determinados períodos de tempo, conforme previsto no Código dos Contratos Públicos.

98. Naturalmente, deve sempre ser garantido que:

- Se dá cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
- Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, se procede à designação do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de 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.

99. No caso concreto, foi aduzida informação adicional e relevante que permite, de forma razoável, considerar fundamentado o preço contratual e as remunerações/compensações pagas ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa. Nesse sentido, considerou-se que não seria de impor obrigações adicionais de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos mais complexos (tais como, análise custo-benefício, comparador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados. Sendo o transporte público de passageiros

um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico.

100. Sem prejuízo, determina-se:

- A ponderação das recomendações efetuadas, sendo que a resposta da CIM, informando das opções tomadas ou a tomar, que considerar justificadas quanto ao caso concreto, deverá ser apresentada no prazo de 20 dias úteis.
- A apresentação, em 2021, dos relatórios anuais relativos ao serviço público, desde 2018, nos termos previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, uma vez que o relatório anual apresentado apresenta informação insuficiente.⁵⁷

V - CONCLUSÕES

101. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo é favorável, por se considerar estar garantido, de forma suficiente, a *compliance* com RJSPTP, o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, e por estar em causa um procedimento transitório e de duração limitada à adjudicação do procedimento contratual conduzido pela CIM.

102. No caso concreto, foi aduzida informação adicional e relevante que permite, de forma razoável, considerar fundamentado o preço contratual e as remunerações/compensações pagas ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa.

103. Nesse sentido, a emissão do presente parecer, no sentido negativo, convola o sentido negativo do anterior Parecer n.º 55/AMT/2021, de 21 de junho. Contudo, para assegurar, de forma permanente e contínua, tal conformidade legal, considera-se que o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.

104. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.

⁵⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

105. Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da análise das peças procedimentais para todo o sistema de transportes naquela região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos mais complexos, uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico (ainda não totalmente ultrapassado).

Lisboa, 19 de agosto de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino