[VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL]

PARECER N.º 19/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Almeida (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por via de mensagem de correio eletrónico, datado de 02-12-2020, um pedido de emissão de parecer prévio vinculativo conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, relativo à aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros naquele concelho – "Estrela da Paz", tendo sido juntas as competentes peças procedimentais e respetiva fundamentação.

2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

3. 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 e 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, e como é consabido:

    - 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 serviço[1];

[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 contratuais[2];
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados[3];
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade[4].

5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007[5] (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:

- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e no regime das subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
- A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

7. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da

[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.

mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

8. O Município delegou competências de Autoridade de Transportes na Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE), tendo entendido proceder à abertura de um procedimento concursal tendo em vista a *"prestação do serviço da Rede de Transportes Públicos Rodoviários do Concelho de Almeida "Estrela da Paz", no sentido de garantir a continuidade do serviço de transporte público rodoviário neste período de transição e até à entrada em operação do serviço a ser contratado pela CIMBSE*".

9. De acordo com o Programa de Concurso apresentado pelo Município, "*o presente Concurso tem por objeto a adjudicação de Aquisição de serviços de transporte públicos para o Concelho de Almeida – "Estrela da Paz*", tendo sido fixado o preço base para a prestação de serviço no valor de [CONFIDENCIAL] não havendo lugar à prestação de caução.

10. O ponto 10 do Programa de Concurso estabelece que a proposta deve ser constituída por (i) Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos, (ii) Preço total da proposta (iii) e Modelo constante do Anexo IV (horário/km) da parte II – Especificações do Caderno de Encargos, onde deve ser preenchido o campo do preço por quilómetro em cada circuito, com duas casas decimais e (iv) Quaisquer outros documentos que o concorrente considere indispensáveis ao esclarecimento dos atributos da proposta.

11. De acordo com o ponto 23, a adjudicação será feita de acordo com o critério "Economicamente mais vantajoso" para a entidade adjudicante, na modalidade em que a avaliação do preço constitui o único aspeto da execução do contrato a celebrar.

12. Do Despacho de abertura consta que *"Por forma a garantir uma oferta de transportes públicos para todo o concelho de Almeida, complementando a rede de transportes públicos já existente, assim como de melhoria das condições de acessibilidade, sobretudo das pessoas com mobilidade reduzida, da população idosa e da faixa etária menor de 18 anos, tendo desta forma maior rapidez e facilidade no acesso aos principais*

equipamentos e serviços do Concelho", pretende-se por via de Concurso Público, nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 20.º, conjugado com o artigo 38.º do CCP, a aquisição de serviços de transporte públicos para o Concelho de Almeida – "Estrela da Paz", "*em que o valor estimado para a despesa a efetuar é cerca de* [CONFIDENCIAL] *com prazo contratual de 12 meses ou até à formação do contrato por parte da CIM-BSE, consoante a data que ocorra primeiro*" (Cfr. ainda Cláusulas 1ª, 2ª e 4ª do Caderno de Encargos).

13. De acordo com a Cláusula 1.º do Caderno de Encargos (de ora em diante, CE), *"O serviço a prestar terá de garantir o acesso aos principais pontos de interesse público, beneficiando a população ao nível de: Maior rapidez e facilidade no acesso aos principais equipamentos e serviços*; Melhoria das condições de *acessibilidade, sobretudo das pessoas com mobilidade reduzida, da população idosa e da faixa etária menor de 18 anos; Garantir uma oferta de transportes públicos para todo o concelho de Almeida, complementando a rede de transportes públicos já existentes; Servir as freguesias com uma oferta flexível de ligação à sede de concelho e freguesia de Vilar Formoso".*

14. Considerando a situação provocada pela crise epidemiológica motivada pela doença COVID-19, e atentos os vários cenários possíveis relativamente à sua evolução ao longo do próximo ano, o Município acautelou no Caderno de Encargos "*a previsão de normas de contingência para a epidemia, dentro daquilo que são as orientações da Direção Geral da Saúde*" (cfr. Cláusula 3.ª do CE).

15. Assim, "[n]*ão sabendo a entidade adjudicante até quando estas normas irão perdurar,* [o Município estabeleceu no CE que a] *prestação só será efetivamente prestada se todas as normas e orientações da Direção Geral de Saúde estiverem acauteladas, assim como só serão pagos os dias que efetivamente vierem a ser prestados*".

16. Segundo a Cláusula 5.ª do referido documento, da celebração do contrato decorrem para o adjudicatário diversas obrigações, entre elas:

    - Obrigação de executar o contrato de acordo com o descriminado no caderno de encargos - parte II – Especificações técnicas;
    - Reunir as condições legais, técnicas e logísticas subjacentes à prestação do serviço de transporte públicos de passageiros, que se propõe realizar;
    - Cumprir a legislação aplicável, desde o que belisca ao alvará até às condições técnicas do veículo;

- Apresentar um relatório mensal com a evolução de todas as operações objeto do serviço e com o cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato, junto com a fatura mensal, de acordo com Tabela 1 e 2 da parte II do CE, semestral e anual conforme tabelas 3 e 4 da parte II do CE;
- Comunicar às entidades competentes (SIGGESC, hoje StePP) os circuitos a realizar, e comunicar mensalmente à entidade adjudicante a informação constante do artigo 22.º da Lei nº 52/2015 de 9 de junho;
- Cumprir pontualmente os deveres e obrigações impostos pelo 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 e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e respeitar integralmente os direitos dos Clientes reconhecidos pelo mesmo decreto-lei;
- Cumprir com máximo rigor os horários constantes do Anexo IV do CE e manter um contrato de seguro que cubra todos os riscos próprios da atividade desenvolvida;
- Prestar as informações que forem solicitadas pelos serviços municipais, de acordo com Regulamento 430/2019 assim como no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007;
- Assegurar que todas as atividades previstas sejam efetivamente prestadas;
- Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico;
- Cumprir a legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras atinentes à transmissão de 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;
- Cumprir as obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração;
- Possuir os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientação europeia e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;

- Comparecer nas reuniões convocadas pela entidade adjudicante, para acompanhamento da execução do contrato;
- Assegurar que, todas as atividades previstas sejam efetivamente prestadas;
- Dar conhecimento imediato à entidade adjudicante e prestar informações da alternativa, dos factos que tornem total ou parcialmente impossível o cumprimento de qualquer das suas obrigações;
- Sujeitar-se à ação fiscalizadora da entidade adjudicante;
- Atendendo à situação provocada pela pandemia da doença COVID-19 e aos vários cenários possíveis da sua evolução ao longo do ano, acautelar a previsão de normas de contingência para a epidemia, dentro daquilo que são as orientações da Direção Geral da Saúde.

17. Segundo a Cláusula 10.ª do CE, *"a entidade adjudicante pode, por razões de interesse público e mediante de decisão uniliteral fundamentada, determinar ajustamentos pontuais dos serviços incluídos no Contrato, nos termos do artigo 31.º do RJSPTP"*, sendo que *"não conferem ao adjudicatário direito a qualquer acréscimo de remuneração nem à reposição de equilíbrio económico financeiro do Contrato"*

18. A Cláusula 11.ª do CE estabelece o regime das sanções contratuais em caso de incumprimento pelo adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do adjudicante emitidas nos termos da lei ou do contrato, sem prejuízo da resolução sancionatória do contrato de prestação de serviços (prevista na Cláusula 13.ª do CE).

19. Em conformidade com o estipulado na Clausula 11.ª os incumprimentos do adjudicatário podem classificar-se em leves, graves e muito graves, e são sancionáveis com sanção contratual pecuniária de € 250 (duzentos e cinquenta euros) a € 1.000 (mil euros), de € 1.000 (mil euros) a € 5.000 (cinco mil euros), de € 5.000 (cinco mil euros) a € 10.000 (vinte mil euros), de acordo com a respetiva gravidade da infração.

20. Ainda de acordo com a Cláusula 11.º do CE, será aplicada uma penalização pela não entrega dos elementos constantes das alíneas f), g), h), i), m), n), o), p), q) e nº 3 da Clausula 5ª do CE, sendo que, por cada dia de atraso, será aplicada uma multa contratual de 250€/dia.

21. A Cláusula 18-ª do CE estabelece que ao "c*ontrato é exigível a prestação de caução nos termos do n.º1 do art.º 88.º do Código dos Contratos Públicos*", bem como refere que

"*sendo o concurso por lotes a caução pode ser dispensada nos termos do n.º 2 do art.º 88-º do Código dos Contratos Públicos*".

22. Contudo, no artigo 29.º do Programa do Concurso estabelece-se que "*não é exigida a prestação de caução nos termos da alínea a), do ponto 2 do artigo 88.º do CCP*".

23. Por seu turno, a Cláusula 16.ª do CE trata da obrigação de o adjudicatário asseverar a existência e manutenção em vigor das apólices de seguro necessários para garantir uma efetiva e compreensiva cobertura dos riscos inerentes ao cumprimento da Prestação de Serviços.

24. Por sua vez, a Cláusula 20.º do CE designa a Gestora do contrato, incumbida de acompanhar permanentemente a execução do contrato e elenca as suas principais competências.

25. A Parte II - Especificações Técnicas do Contrato, estabelecem:

- O local de execução do contrato, nos Anexos IV, V e VI do CE;
- Os locais de início e fim de cada trajeto, estipulados no Anexo IV do CE;
- Que os veículos afetos à operação deverão ter idade igual ou inferior a 5 anos e a devida identificação e caraterização será consertada posteriormente;
- Que os veículos utilizados para a execução do serviço, por circuito, devem ter no mínimo 24 lugares sentados e 1 lugar para deficientes, e estar devidamente licenciados para a execução da prestação;
- Que todos os lugares dos veículos utilizados devem ser equipados com equipamentos de segurança.

26. Segundo o ponto 8 das especificações técnicas do CE, qualquer interrupção ou suspensão da circulação pelo adjudicatário apenas pode ocorrer após "*autorização prévia da entidade adjudicante e em articulação com este*", sendo que, em caso de avaria imprevisível ou de qualquer outro incidente e/ou acidente grave, incluindo situações de emergência, que obriguem à interrupção ou à diminuição da disponibilidade do serviço de transporte em qualquer circuito, ou que impeça o acesso dos passageiros ao mesmo em alguma paragem, o adjudicatário deve[6]:

[6] Refere o documento que cabe à entidade adjudicante avaliar o desempenho do adjudicatário na tomada de medidas de reação perante uma interrupção ou suspensão acidental do serviço e investigar as razões que a ocasionaram, designadamente para efeitos de aplicação de sanções contratuais ou resolução do Contrato.

- Dar conhecimento imediato à entidade adjudicante e prestar informações adequadas e apoio aos passageiros;
- Mobilizar todos os meios adequados à minimização do impacto nos Clientes e à reparação da avaria no menor período de tempo possível, assim como informar e identificar qual a viatura de substituição para o período da avaria;
- No prazo máximo de 15 dias proceder à devida reparação.

27. O documento também estabelece que o custo do bilhete é de 1,00€ por dia (incluí a Ida e a Volta, sendo o bilhete válido por um dia para todos os circuitos) e que "*a tarifa cobrada pelo operador deverá reverter a favor do município* sendo *essencial que o operador possua um sistema de bilhética (ou um mecanismo de contabilização fiável dos passageiros que utilizam o sistema) que garanta a produção de relatórios fiáveis sobre a procura gerada por cada um dos circuitos, relatórios esses que deverão ser enviados ao município*".

28. Mais se refere que no anexo IV e VIII é inserida a estimativa do número de passageiros por circuito.

29. Do mesmo passo, o adjudicatário também se obriga a praticar os seguintes descontos mínimos: Desconto especial de 50% para portadores de Cartão Jovem Municipal ou Cartão Social Municipal; Gratuitidade para todos os elementos de famílias numerosas (com igual ou mais de 3 filhos).

30. Por outro lado, é estabelecido que o adjudicatário deve proporcionar um sistema de bilhética integrado, que tem de estar em plena operação no início do contrato e deve permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formatos editáveis, devendo ainda prestar assistência aos passageiros, supervisionar o funcionamento dos equipamentos de bilhética, reparando de imediato quaisquer anomalias ou avarias.

31. No que se refere ao equipamento de GPS, refere-se que, para confirmação do número de Km realizados para efeitos de pagamento, será instalado pela entidade adjudicante um sistema GPS no autocarro que preste o serviço de transporte.

32. Mais se estabelecem as características técnicas do equipamento, que deve permitir o acompanhamento em tempo real das viaturas, o acesso detalhado das movimentações das frotas e o acesso a relatórios de gestão.

33. Outrossim, o adjudicatário deverá apresentar um relatório mensal de acompanhamento da execução do contrato, no qual conste a informação a seguir indicada relativa a esse mês e acumulado anual:

    (i) Dados gerais sobre a oferta (N.º de VKM produzidos, planeados, suspensos ou interrompidos, % de serviços cancelados, suspensos ou interrompidos, dados relativos a Reclamações por tipologia de Reclamação);

    (ii) Informação relativa às receitas (tarifárias ou outras);

    (iii) Informação relativa à procura (número de passageiros transportados; número de títulos de transporte vendidos); e

    (iv) Informação relativa a atividades de fiscalização por parte do adjudicatário.

34. Para a definição do preço base, o Município refere no Despacho de abertura do procedimento que foram tidos em conta os valores apresentados pelos concorrentes nos concursos anteriormente efetuados por aquele município para aquisição de transportes público.

35. Após estudo de viabilidade económico-financeira da atual rede de transportes público rodoviário do concelho de Almeida "Estrela da Paz", que o Município apresentou a esta Autoridade por via de *email* datado de 02.02.2020, e por forma a fundamentar o montante das obrigações de serviços públicos a serem pagas ao operador para a realização do serviço, o Município refere no referido Despacho de abertura ter procedido de forma detalhada, ao "*processo de determinação dos custos associados à operação de transporte, justificando o racional subjacente à determinação das compensações monetárias máximas a pagar pelo Município para a realização deste serviço*".

36. Relativamente à receita, o Município refere que o valor é de aproximadamente [CONFIDENCIAL] sendo a venda de bilhetes cobrada pelo adjudicatário, revertendo este valor a favor da entidade adjudicante, não afetando o exercício. Tendo em conta o decréscimo de população residente, associado ao seu envelhecimento, o Município teve em consideração que a procura em 2021 possa ser inferior, bem como que "*existe alguma incerteza relativamente aos impactes decorrentes da pandemia de Covid-19, devendo-se ter em consideração que, mesmo após a normalização da situação, a perceção do risco associado à utilização dos transportes públicos possa levar ainda a uma menor adesão ao transporte público*".

37. No que belisca aos custos globais de transporte, o Município refere que os mesmos "*foram desagregados nas suas principias rúbricas e agrupados no relatório em grandes grupos,*

nomeadamente, custos com o material circulante, custos com o pessoal, custos com os combustíveis e outros custos, nos quais se englobam os custos de aluguer do parque de materiais e oficinas, os custos associados ao sistema de bilhética, bem como os custos com peças e materiais, manutenção e seguros, assim no total", tendo ainda estimado "*que os custos com pessoal associados a esta operação de transportes públicos rodoviários sejam de cerca de* [CONFIDENCIAL] *por ano, que correspondem a* [CONFIDENCIAL] *€/VKM*".

38. Em relação aos custos com fornecimento e serviços, o Município estimou "*cerca de* [CONFIDENCIAL] *para 2021, traduzindo-se num custo* [CONFIDENCIAL] *€/VKM*".

39. Foi considerado para este procedimento um lucro líquido para o operador de [CONFIDENCIAL] admitindo o Município que "*em fase de concurso publico possa existir mais do que um concorrente interessado, pelo que o encargo financeiro final a ser suportado por [aquela] autarquia possa ser ainda mais reduzido do que os valores aqui considerados"*.

40. Assim, a compensação por VKM a ser paga pelo Município é de [CONFIDENCIAL] € para aproximadamente 41 075,70 KM, para 2021.

41. Segundo o Município, foi considerado este valor «*dado que este serviço se trata de uma "prorrogação" da prestação do serviço da Rede de Transportes Públicos Rodoviários do Concelho de Almeida "Estrela da Paz", no sentido de garantir a continuidade do serviço de transporte público rodoviário no período de transição, até à entrada em operação do serviço a ser contratado pela Autoridade de Transportes CIMBSE, admitindo ser razoável que o valor da prestação de serviço seja idêntica à atual, uma vez que permite remunerar adequadamente um serviço que não é muito atrativo para os operadores (por ser uma rede de pequena dimensão e complexidade), mas sem que tal signifique um custo desproporcionado para a autarquia*».

42. Face ao exposto, o valor estimado para a despesa a efetuar é cerca de [CONFIDENCIAL] acrescidos de IVA à taxa legal em vigor.

III – DA ANÁLISE

43. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes municipais nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.

44. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, 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. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento[7] e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *"Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) 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, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.".*

46. Refira-se neste âmbito que o Município delegou competências na Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE)[8], o que se prefigura essencial para asseverar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, antes e depois de 2019[9].

47. De qualquer modo, sempre se dirá que a CIM BSE, da qual o Município faz parte, deve diligenciar pelo rápido lançamento do procedimento concursal, atentos os prazos de

[7] Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.
[8] http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2018/Contrato%20Interadministrativo-CM-Almeida.pdf
[9] Tal pode (i) Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte; (ii) 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; (iii) 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; (iv) 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; (v) 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; (vi) Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

validade das autorizações provisórias, fixadas pelo artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2020, de 29 de novembro.[10]

48. O Município pretende assim lançar novo procedimento relativo à "*prestação do serviço da Rede de Transportes Públicos Rodoviários do Concelho de Almeida "Estrela da Paz", no sentido de garantir a continuidade do serviço de transporte público rodoviário neste período de transição e até à entrada em operação do serviço a ser contratado pela CIMBSE".*

49. O serviço de transporte em apreço foi já objeto do Parecer desta Autoridade n.º53/2019, de 15 de novembro de 2019.[11]

50. 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 Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência[12] para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

51. Quanto a esta matéria, cumpre recordar que 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;*

- *«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*

[10] De referir que a CIM submeteu as peças procedimentais à AMT, para emissão de parecer prévio, antes de 3 de dezembro de 2019, mas inda não foram prestados todos os esclarecimentos ou submetidas as mesmas peças reformuladas, se tal for o caso.
[11] https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%BAncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-532019-parecer-pr%C3%A9vio-vinculativo-da-amt-relativo-%C3%A0-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-de-transporte-p%C3%BAblicos-para-o-concelho-de-almeida-estrela-da-paz/
[12] Conforme referido em https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf

o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;

- *«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;*

52. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público*[13] *ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".*

53. 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.

54. 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[14], 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*

[13] 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.*

[14] 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.

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 passageiro 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".*

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 estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"*[15].[16]

56. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal 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]

[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) 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 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*

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

58. Na mesma esteira, 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 razoável*[18]*, igual ao efeito financeiro líquido".*

59. O n.º 3 do referido anexo vinca 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 citado 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*

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".

[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".*

referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:

- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público[19]".*

61. 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. Segundo as Orientações da Comissão[20]

- *(…) as regras deste regulamento (CE) n. º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento.*
- *Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for*

[19] No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
[20] 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

adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.

- *(…) A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos, por exemplo material circulante, oficinas de manutenção ou infraestruturas, com períodos de amortização excecionalmente longos.*
- *Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. Se a prorrogação tiver de ser decidida enquanto o contrato se encontra em execução, porque o investimento previsto em material circulante novo se fará, não no início do contrato, mas em fase ulterior, por exemplo por razões técnicas, aquela possibilidade deverá estar claramente indicada no caderno de encargos do concurso e esta opção deverá ter o reflexo apropriado na compensação. Em qualquer caso, a prorrogação não pode exceder metade da duração original do contrato, conforme prescreve o artigo 4. º, n. º 4."*

63. O contrato tem a duração de 12 meses ou até à formação do contrato por parte da CIM-BSE, consoante o caso que ocorra primeiro, *e,* conforme referido na Cláusula 4ª do CE, "o *preço base para a prestação de serviço que constitui objeto do presente procedimento, é de* [CONFIDENCIAL] sendo este o limite máximo que a entidade se propõe a pagar pela prestação dos serviços.

64. No caso em apreço, há lugar ao pagamento de uma remuneração ao operador, revertendo as receitas tarifárias para o Município, sendo, portanto, um contrato do tipo *"gross cost".*

65. Para fundamentação do preço contratual, o Município referiu que foram tidos em conta os valores apresentados pelos concorrentes nos concursos anteriormente efetuados por aquele município para aquisição de transportes público.

66. Relativamente à receita o Município refere que o valor é de aproximadamente de [CONFIDENCIAL] 21, sendo a venda de bilhetes cobrada pelo adjudicatário revertendo este valor a favor da entidade adjudicante, não afetando o exercício. Tendo em conta o decréscimo de população residente22, associado ao seu envelhecimento, o Município

[21] [CONFIDENCIAL]
[22] Entre 2011 e 2019 verificou-se uma quebra da taxa de crescimento da população em - 2,4%.

teve em consideração que a procura em 2021 possa ser inferior, bem como, e como referido supra, que "existe alguma incerteza relativamente aos impactes decorrentes da pandemia de Covid-19".

67. Destarte, e no que respeita aos custos globais de transporte, o Município apresentou no seu Estudo de Viabilidade Económico-Financeiro os custos com o material circulante, custos com o pessoal, custos com os combustíveis e outros custos, nos quais se englobam os custos de aluguer do parque de materiais e oficinas, os custos associados ao sistema de bilhética, bem como os custos com peças e materiais, manutenção e seguros, a saber:

    - Os custos com o pessoal associados a esta operação de transportes públicos rodoviários foram estimados em [CONFIDENCIAL] por ano, que correspondem a [CONFIDENCIAL] €/VKM";
    - Os custos com fornecimento e serviços foram estimados em *cerca de* [CONFIDENCIAL] *para 2021, traduzindo-se num custo* [CONFIDENCIAL] *€/VKM*[23] sendo de referir que no seu cômputo foram considerados os seguintes pressupostos:
        - Custos com o material circulante – A frota[24] que opera atualmente a rede "Estrela da Paz" tem matrículas de 2018 e 2019, estimando-se, assim, que em 2021, a frota tenha três anos, não estando prevista a aquisição de novos autocarros. Para suprimir as necessidades verificadas aos dias de feiras, o estudo de viabilidade económico-financeira baseou-se na premissa de recorrer ao aluguer de serviço de transporte com um custo diário associado de[CONFIDENCIAL] €/dia, que para o total de 13 dias, perfaz o montante de [CONFIDENCIAL] €;
        - As despesas mensais com o material circulante foram estimadas em [CONFIDENCIAL] €, correspondendo a um custo anual de [CONFIDENCIAL] €[25];
        - Os custos com o combustível foram estimados em [CONFIDENCIAL] por ano, correspondendo a um custo de [CONFIDENCIAL] por VKm realizado;

[23] Os consultores referem que o valor obtido é superior ao obtido em outras operações analisadas, mas que é justificado por estarem a ser utilizados veículos novos, porque a operação é de pequena dimensão (perdendo-se o efeito de escala) e porque a exigência de disponibilização de um sistema de bilhética (que se assume em regime de aluguer) aumenta os custos da operação.
[24] É composta pelos autocarros Temsa MD7 – City 2018 – com capacidade para 22 lugares sentados, 34 lugares de pé e uma cadeira de rodas; Temsa MD7 2019 – 31 lugares sentados, lugar de motorista e lugar de guia.
[25] Foi considerado o valor comercial associado à utilização de autocarro que teve por referência um limite de vida útil de 16 anos, majorado com uma margem comercial de 15% (custo de oportunidade).

- A despesas inerentes ao Parque de Material e Oficinas no total anual de [CONFIDENCIAL] já incluindo os custos de eletricidade, água, vigilância e limpeza de espaços; e
- Sistema de bilhética com um custo anual de [CONFIDENCIAL]

68. Foi considerado para este procedimento um lucro líquido para o operador de [CONFIDENCIAL] [26], admitindo o Município que "*em fase de concurso publico possa existir mais do que um concorrente interessado, pelo que o encargo financeiro final a ser suportado por [aquela] autarquia possa ser ainda mais reduzido do que os valores aqui considerados*".

69. Assim, a compensação por VKM a ser paga por este Município é de [CONFIDENCIAL] € para aproximadamente 41 075,70 KM, para 2021.

70. Segundo o Município, foi considerado este valor "*dado que este serviço se trata de uma "prorrogação*" da prestação do serviço da Rede de Transportes Públicos Rodoviários do Concelho de Almeida "Estrela da Paz", no sentido de asseverar a continuidade do serviço de transporte público rodoviário no período de transição, até à entrada em operação do serviço a ser contratado pela CIMBSE, admitindo ser razoável que o valor da prestação de serviço seja idêntica à atual, uma vez que permite remunerar adequadamente um serviço que não é muito atrativo para os operadores (por ser uma rede de pequena dimensão e complexidade), mas sem que tal signifique um custo desproporcionado para a autarquia».

71. Pela análise dos pressupostos subjacentes ao modelo económico, podemos então concluir que, do ponto de vista do investidor, a operação é sustentável perspetivando-se a cobertura dos custos de operação, a obtenção de resultados operacionais positivos (EBITDA e EBIT) de [CONFIDENCIAL] ([CONFIDENCIAL] €/Vkm) e resultado líquido positivo de [CONFIDENCIAL] € e um *cash flow* de exploração positivo de [CONFIDENCIAL] (para uma necessidade de fundo de maneio de [CONFIDENCIAL])[27].

72. Ainda que o cumprimento de algumas obrigações de transmissão de informação estejam estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, o anterior Parecer desta autoridade, emitido em 15 de novembro de 2019, considerou que o contrato deveria estabelecer mecanismos claros que assegurassem o cumprimento de obrigações de reporte; o que agora se perfila estar assegurado nas peças procedimentais ora apresentadas a esta Autoridade.

[26] Tendo por referência o contrato em curso.
[27] Neste contexto, não foram calculados a TIR e o VAL uma vez que o período da concessão é de 1 ano.

73. Foi ainda aduzido no referido Parecer que seria da maior relevância a previsão da obrigação do operador entregar mensalmente ao Município um reporte da execução do contrato, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços; o que também parece estar acautelado no presente procedimento submetido a Parecer desta Autoridade.

74. 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 contratual[28], adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

75. Atento o supra recenseado, considera-se também que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018[29], produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

76. Ademais, revela-se igualmente relevante para o cumprimento das obrigações de transmissão de informação constantes do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e para os devidos efeitos de cumprimento do consignado no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento*"*[30]*,* cuja obrigação de reporte de informação consta da alínea m) do n.º 1 da Cláusula 5ª do CE.

[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. , 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

[30] [30] Refer que: "*Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa.* Também para aferir as condições previstas no *Acordão Altmark*, 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."*

77. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros[31], sendo que tal se revela da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público[32]. Deverá por isso ser garantido que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias[33].

78. Mais se deve garantir que seja certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.

79. Em rigor, tal deverá suceder 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, devendo o Município obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem.

80. 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.

---

[31] *"(…) 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".*

[32] 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 subsidiação 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 subsidiação 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(…)".*

[33] 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."*

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

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	• (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n´º de horas de manutenção/veículo); • indicação de nº de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	• Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	• Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	• Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	• Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	• Custos totais SG&A desagregados

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do municipio.	• 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.	• 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	• Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e

	títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

82. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual34, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

83. De qualquer modo, sublinha-se que a imposição de obrigações nos termos referidos, designadamente de informação, 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 operadores[35], 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 eliminada, posteriormente, com a adjudicação do procedimento após adjudicação

84. De referir igualmente os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, será de prever a possibilidade de ajuste de modelos contratuais, por alteração de pressupostos ter de acompanhar a alteração da realidade da exploração, seja quanto a custos e receitas, seja quanto às compensações a pagar em função dos serviços efetivamente realizados.

85. A este propósito, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias[36]. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

[34] 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.
[35] Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf
[36] 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

86. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril[37], 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. Em suma, face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da Pandemia SARS CoV2/Covid 19, e tendo em conta as alterações efetuadas nestes contratos, considera-se que se deve ponderar a reavaliação dinâmica dos modelos económico-financeiros, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias.

88. No que tange à definição de obrigações contratuais é essencial avaliar se as mesmas estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva, transparente e vinculativa, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial[38] o que é

[37] 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/

[38] Refere a Comissão Europeia (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) que 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 não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark , cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece 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; (iv) 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; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a

um pressuposto para considerar que a iniciativa pública está em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu.

89. No caso concreto, as obrigações contratuais são especificadas, estabelecendo-se o cumprimento de carreiras e horários, existindo indicadores sobre as obrigações de *performance* ou de transmissão de informação, sendo estabelecida uma sanção para o incumprimento das obrigações contratuais ou a possibilidade de ressarcimento de danos causados que daí derivem, o que constitui um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais e para a procura da eficiência, evitando o pagamento de multas contratuais.

90. Noutro prisma, deve existir o sancionamento de qualquer das obrigações contratuais.

91. Outrossim, no que se refere à relação com o passageiro, esta Autoridade tem considerado (e também o referiu no citado Parecer n.º 53/2019) que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cabal 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 20113940.

92. Sendo de referir a este propósito, que o cumprimento dos deveres e obrigações impostos por aqueles atos legislativos constam já da alínea h) do n.º 1 da Cláusula 5.ª do CE.

93. Noutro passo, e embora o CCP não exija a prestação de caução nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 88.º no que respeita ao contrato em apreço, a Cláusula 15.ª do CE deverá, em rigor, ser revista em conformidade, tendo em consideração o estabelecido no Programa de Concurso quanto à não exigibilidade de caução, o que não se coaduna com o disposto naquela Cláusula do CE.

94. De recordar que o Município:

- Fixou os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;

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.

[39] Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: http://www.amt-autoridade.pt/notícias-e-comunicados/comunicados

[40] 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.

- Teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também especificas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
- Estabeleceu o valor do esforço financeiro associado à manutenção da rede por um curto período de tempo e de acordo com as obrigações de serviço público fixadas e sem exigências relevantes de investimento, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites;
- Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através do estabelecimento de sanções contratuais.

95. Assim, considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas e estando perante remunerações que – face aos dados disponibilizados - se afiguram 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 e evitando o pagamento de penalizações.

96. No que se refere à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador, tendo em conta uma desagregação por linha e tipo de serviço, e uma ponderação de cenários com ou sem obrigações de serviço público, encontram-se em compliance com a legislação e jurisprudência relevante.

97. Importa ainda salientar que os dados apresentados pelo Município apresentam efetivamente um maior nível de detalhe face ao anterior procedimento de 2019, o que se assinala positivamente.

98. A esta luz, considerar-se-á que o preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, incluindo-se uma margem de lucro razoável para o operador, sendo o teste do mercado, efetuado em procedimento concursal público, uma forma de aferir da acuidade daqueles dados**.**

99. 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

população[41], até à avaliação e conclusão de um novo procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região.

100. No cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderiam configurar-se outro tipo de ponderações, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato que esteja em causa (seja ajuste direto, seja concurso)

101. 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.

102. Neste contexto, existe o dever de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De facto, nos termos do artigo 1.º - A do CCP:

"1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (…)

3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos."[42]

103. A esta luz, e desde logo, considera-se recomendável que seja divulgada informação suficiente para todos os concorrentes[43], designadamente no que se refere a

[41] 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."*

[42] De acordo com as Orientações da Comissão já citadas *"Para satisfazerem o disposto no artigo 5. º, n. º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência".* A Comissão considera *(…) à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.",*

[43] *Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas "Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas."*

instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, remunerações pagas, ou aqueles que possam caracterizar sumariamente a atual prestação de serviços e o território, salvaguardando dados confidenciais e/ou segredo de negócio.

104. É certo que o/s atual/ais operador/es possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, mas também que, caso pretenda investir, possa obter adequado retorno do mesmo, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado e que se potencia a atratividade do procedimento para todos os concorrentes, estejam ou não instalados no mesmo mercado, criando um verdadeiro ambiente concorrencial

105. Por outro lado, quando se refere que deve ser introduzido um sistema de bilhética integrado, que tem de estar em plena operação no início do período inicial do contrato, sem que tenha sido contemplado um período transitório, tal poderá impedir que um novo operador, que possa vir a ganhar o concurso, esteja em condições de iniciar imediatamente a operação (conhecer circuitos, instalar bilhética, definir procedimentos de transmissão de informação, decorar o veículo, etc.), sem um período de transição (inicial e final).

106. Ora, conforme já se tinha feito referência no Parecer n.º 53/2019, de 15 novembro de 2019, considera-se relevante a referência expressa a um período de transição inicial[44], pois na perspetiva potencial de o vencedor do concurso não corresponder ao atual operador, é premente garantir a possibilidade de este alocar a frota aos serviços em causa ou efetuar outros testes que sejam necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência.

107. Sem o período de transição, afigura-se que apenas os operadores existentes terão capacidade de, em tão curto espaço de tempo, assegurar uma imediata e completa prestação do serviço.

108. Acresce que a própria autoridade de transportes terá de avaliar as soluções propostas pelo operador, designadamente no que se refere a bilhética e tarifário, de forma a que

[44] Ver Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf

não existam interrupções, além de ter de verificar se os veículos, motoristas e empresa cumprem todas as obrigações legais aplicáveis.

IV – DETERMINAÇÕES

109. Sem prejuízo do antedito, determina-se que deve constar claramente das peças do procedimento:

- Previsão do período de transição inicial, de forma a assegurar a entrada, sem disrupções de um novo operador;
- Revisão da Cláusula 15.ª do CE em conformidade, tendo em consideração o estabelecido no Programa de Concurso quanto à não exigibilidade de caução;
- Divulgação da informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio;
- No que se refere a penalidades contratuais, considera-se relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente no que concerne à aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- Garantir, sob pena de aplicação de sanções contratuais, que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, e que permitem a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento[45][46];

[45] Segundo o 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. (…)".*

[46] http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

- Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades;

- Que o ajustamento do tarifário tenha em consideração os requisitos e limites previstos na Portaria n.º 298/2018, de 18 de novembro, ou da Portaria que lhe venha a suceder.

110. Quanto a fundamentação de compensações financeiras e execução contratual deverá propugnar-se para alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual e na preparação de futuros procedimentos, avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, [47] [48] pois dessa forma também se propicia 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 meramente exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados.

111. Nesta esteira, <u>determina-se também</u> que:

- Deve ser garantido que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, relativos a dados de gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada[49], por gasto, rendimento e linha, para os devidos

[47] 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."*

[48] 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. (…)".*

[49] 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 subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos*

efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração;

- Seja promovida a elaboração de relatório de execução contratual , mas também de confirmação das orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, bem como especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado);

112. Determina-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:

- 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.
- Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, também para os efeitos das anteriores determinações;
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes 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;
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Que foram levadas em linha de conta as obrigações de comunicação à Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

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 subsidiação 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(…)".*

V – DAS CONCLUSÕES

113. 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 concursal a lançar pelo Município de Almeida estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada continuidade ao serviço de transporte público de passageiros prestado no concelho até a realização de um procedimento concursal local e global, que integre todos os serviços públicos de transporte de passageiros na região.

114. De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas;

115. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais;

116. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

117. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção em sede de execução contratual, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.

118. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento concursal é positivo, condicionado à ponderação e cumprimento das determinações referidas supra, e ao cumprimento das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT.

119. Dada a complexidade do procedimento, bem como o seu prazo meramente anual ou até à formação do contrato por parte da CIM-BSE, e estando-se na pendência de procedimento concursal para todo o sistema de transportes na região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverá ser demasiado intrusivo e excessivo a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores á contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, 19 de fevereiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho