

PARECER N.º 35/AMT/2023

I - INTRODUÇÃO

1. O Município de Pampilhosa da Serra remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, o procedimento tendente à revogação, por mútuo acordo, do “Acordo entre a Direcção-Geral de Transportes Terrestres e Fluviais das Câmaras Municipais de Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra e Pedrógão Grande e a Empresa [confidencial] e do “Protocolo Rede de Transportes Públicos e Escolares no Concelho de Pampilhosa da Serra” e a celebração de um novo contrato de atribuição de compensação por obrigações de serviço público à Rodoviária da Beira Litoral, S.A..
2. O citado parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio 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 seus Estatutos, designadamente, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. São, também, atribuições da AMT:
 - Definir as regras gerais e os princípios 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 estabelecer os necessários níveis de serviço;¹

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º, alíneas e) e k) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º, todos dos Estatutos da AMT.

- 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 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (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: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II - ENQUADRAMENTO

7. Antes de mais, importa referir que, em outubro de 2021, a AMT transmitiu às Autoridades de Transportes e Operadores de Serviços de Transporte Público de Passageiros um referencial de atuação⁵, tendo em conta a interpretação sistemática dos regimes jurídicos aplicáveis e a respetiva *compliance* com o regime europeu e nacional a propósito da aplicação do regime estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º, todos dos Estatutos da AMT;

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

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

⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

sobre as diligências a promover com vista a assegurar a continuidade dos serviços de transporte ao abrigo das Autorizações Provisórias.

8. Em suma *“Até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, será aconselhável que cada AT, examinando/analizando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, i.e. início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial.*

Tendo em conta as atribuições e competências da AMT, como regulador setorial da área da Mobilidade e dos Transportes, todas as AT locais deverão – para além do envio das peças do procedimento para efeitos de emissão de PPV, conforme referido, comunicar à AMT as suas avaliações e pontos de situação, em cada caso concreto, sempre antes de 3.12.2021.

De acordo com a análise efetuada pela AMT, esta será a linha de atuação que, de forma sistemática e estruturada, concretiza a abertura concorrencial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros e o processo de descentralização de competências levado a cabo pelo Regulamento e pelo RJSPTP, assegurando a continuidade da provisão, sem disrupções, desses serviços essenciais.”

9. O pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (designadamente no seu Anexo), bem como no artigo 24.º do RJSPTP, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial⁶;
10. O Município pretende compensar o operador pela exploração dos atuais serviços públicos, titulados por autorizações provisórias, na pendência da adjudicação de um procedimento concursal que absorverá estes serviços, sendo que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIMRC) comunicou à AMT a emissão das referidas autorizações, tendo sido emitido o Parecer n.º 47/AMT/2021, de 23 de abril, no sentido favorável, quanto ao procedimento conduzido pelo CIMRC.

⁶ Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

11. Assim, constata-se que estamos perante um cenário em que a autoridade de transportes (*in casu*, a CIMRC) promoveu o lançamento de um concurso que ainda não se encontra concluído.
12. Nestes casos “*considera-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam ope legis. A operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo visto do TdC, parecer de entidade administrativa, decisão judicial). Cada caso é concreto e específico e as soluções devem ser ponderadas pelas AT locais, que são, também, para efeitos do CCP e do RJSPTP, entidades adjudicantes;*”
13. “*A este propósito, de referir que a expressão “prazo máximo de dois anos”, constante do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado em 2019, não poderá ser interpretada e entendida, de forma isolada ou literal, requerendo a interpretação sistemática e teleológica de todo o enquadramento legal, nacional e europeu, aplicável, que decorre da presente análise.*”⁷
14. Considerando o antedito, foi aportado pelo Município um estudo económico e financeiro da rede de transportes públicos de passageiros no concelho de Pampilhosa da Serra, com informação acerca da fundamentação do preço contratual, algo que decorre diretamente do CCP, do RJSPTP e do Regulamento, dos Guiões da AMT⁸ comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas⁹, que estabelece que o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos do consignado nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações: “*Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço; Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de*

⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

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

⁹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e “Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.

15. Dito de outra forma, é assim mandatário que da fundamentação resulte comprovada a necessidade de compensação pela prática de obrigações de serviço público e, neste caso, em especial, quais as circunstâncias (fatores, variáveis, pressupostos) se alteraram para levar à mudança das condições de exploração.
16. Em rigor, no que se refere a gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual, todos deverão ser validados e afirmada a sua razoabilidade, sobretudo aqueles que são transmitidos pelos operadores.
17. Por outro lado, tendo a CIMRC realizado estudos de diagnóstico da rede atual e económicos e financeiros para o procedimento concursal regional, espera-se que seja comprovada a coerência dos dados de base e pressupostos, em sede de execução contratual
18. Ora, no dia 03 de março de 2023, o Município de Pampilhosa da Serra remeteu à AMT, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o procedimento de contratualização da prestação de serviços de transporte de passageiros naquele concelho, nomeadamente, (1) certidão do extrato da ata sintética das reuniões ordinárias da Câmara Municipal de Pampilhosa da Serra, realizadas em 30/01/2023 e 27/02/2023, onde constam as deliberações tomadas a propósito Minuta do Acordo de Atribuição de Compensações por Obrigações de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros ao Operador, (2) informação interna relativa ao início do procedimento referido, (3) estudo económico e financeiro da rede de transportes públicos de passageiros no concelho de Pampilhosa da Serra e (4) minuta do acordo de compensação por obrigações de serviço público de transporte rodoviário de passageiros ao operador.
19. Analisada a documentação enviada, foram solicitados esclarecimentos ao Município no dia 21 de março de 2023 que, após insistência da AMT, foram prestados no dia 24 de abril do mesmo ano.

20. No que respeita ao estudo económico e financeiro da rede de transportes públicos de passageiros no concelho de Pampilhosa da Serra, verifica-se que o mesmo se revela centrado numa avaliação económica com vista ao apuramento e justificação de custos que possam dar origem a compensação por obrigações de serviço público, procedendo a uma considerável atualização dos valores do contrato.
21. O modelo de avaliação económica presente é o modelo do *capital cash flow*: “... *contrariamente ao modelo do free cash flow, onde os benefícios fiscais estão refletidos na taxa média ponderada do custo do capital, no modelo do capital cash flow tal ajustamento é periodicamente realizado através da estimação do cash flow, incorporando por essa via o efeito fiscal induzido pelas modificações da estrutura de capital.*

Como as economias fiscais já estão incluídas no cash flow, a taxa de atualização apropriada é uma taxa antes de impostos, correspondente ao nível de risco dos ativos. Apesar de ambos os modelos tratarem de forma distinta os benefícios fiscais, são algebricamente equivalentes; isto é, a metodologia baseada no capital cash flow não é mais do que uma outra forma de avaliar cash flows, utilizando os mesmos pressupostos que na metodologia baseada no free cash flow e ultrapassando as limitações indicadas.

De acordo com o modelo do capital cash flow, a taxa de atualização dos cash flows do projeto é a taxa média ponderada do custo do capital antes de impostos, a qual é equivalente à taxa de retorno esperada dos ativos (...)

A taxa de retorno esperada dos ativos revela-se apropriada para a atualização dos capital cash flows (CCFs) na medida em que, sendo uma taxa antes de impostos, os efeitos fiscais associados ao custo do endividamento encontram-se refletidos nos cash flows. Acresce que a taxa de retorno esperada dos ativos, sendo função da dimensão temporal do valor do dinheiro, do prémio de risco de mercado e do coeficiente de risco sistemático dos ativos, não é influenciada pelas variações da estrutura de capital, o que permite acomodar a variabilidade temporal da estrutura de capital do projeto.

Uma característica interessante desta metodologia, adotada na avaliação do mérito económico de projetos ou empresas, consiste no facto de ela dispensar a estimação da estrutura de capital alvo, tarefa que se revela regra geral de grande complexidade e incerteza sobretudo em projetos de vida económica útil longa e financiados com elevada intensidade de endividamento cujo nível se altera periodicamente.”

22. Refere o documento que, no que diz respeito aos serviços de transporte público na área de estudo, *“(..)* há um claro domínio do transporte coletivo rodoviário realizado por um único operador, [confidencial] e que *“o transporte coletivo é assegurado por serviços de ligação de carácter municipal e intermunicipal, sendo que parte destes serviços fazem também transporte escolar em carreira pública.”*
23. No que respeita ao apuramento das receitas, o estudo dita que *“A receita é proveniente de duas fontes distintas, a receita dos passes escolares e da venda de bilhetes a clientes. A receita proveniente das vendas a clientes foi fornecida pelo operador atual e o valor dos passes escolares foi fornecido pela Câmara Municipal da Pampilhosa da Serra.”*
24. Por outro lado, no que se refere aos custos de exploração, cumpre desde já realçar que o estudo se baseia em valores estimados/bases de referência, *“pelo facto dos operadores de transporte público, com área de atuação dentro do concelho da Pampilhosa da Serra, não facultarem os seus custos e receitas fruto da operação levada a cabo na área de estudo, tendo sido apenas fornecidos alguns valores de referência sobre os custos operacionais.”*
25. Aliás, nos esclarecimentos prestados, o Município afirma não receber qualquer informação operacional, acrescentando que a minuta do contrato a celebrar procura colmatar a ausência de reportes de informação por parte do operador.
26. Ora, os principais pressupostos considerados na elaboração do presente estudo foram:
- produção comercial de [confidencial] km/ano;
 - produção em vazio de [confidencial] km/ano;
 - 7 motoristas necessários para a operação da rede (2 motoristas em full time e 5 motoristas em pari //me);
 - 7 viaturas necessárias para a operação da rede {2 viaturas Standard e 5 viaturas Mini);
 - os custos de estrutura representam [confidencial] % dos custos operacionais;
 - a taxa de retorno esperado do activo (Ka) considerada foi de [confidencial] %.
27. Depois de apurados os custos e as receitas e considerando um período de 1 ano e 4 meses de operação – o município pretende retroagir os efeitos do contrato a setembro de 2022 – é apresentado o seguinte resumo anual das contas:

[confidencial]

28. Nesta medida, conclui o estudo que *“Os resultados obtidos permitem apurar o valor relativo às compensações por obrigação de serviço público para o prazo de contrato em questão, ou seja, o défice na exploração da rede que necessita de ser comparticipada através de recursos públicos ao longo de 1 ano e 4 meses. O valor de comparticipação estimado para o prazo da concessão foi na ordem dos [confidencial] €, que deve ser entendido como o valor máximo a pagar ao operador privado.”*

III – DO PARECER

29. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pelo Município enquanto autoridade de transportes, nos termos conjugados dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP.
30. Contudo, 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 em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹⁰¹¹.
31. A 05 de maio de 2017, o Município celebrou um contrato interadministrativo (que foi objeto de um aditamento a 22 de novembro de 2019), através do qual delegou na

¹⁰ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

¹¹ Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, como também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, com as devidas adaptações.

Tal afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
- Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.

- CIMRC o exercício das competências associadas ao serviço público de transporte municipal, a partir da entrada em funções do operador de serviço público selecionado no âmbito do procedimento pré contratual conduzido por aquela entidade, que foi objeto de parecer prévio vinculativo favorável por parte da AMT e que se encontra em curso.
32. No caso concreto, trata-se de um contrato de prestação de serviços, estando previsto o pagamento de um valor mensal fixo, ao que acresce a *“... titularidade da receita tarifária, do recebimento do valor relativo aos bilhetes de assinatura que lhe são requisitados nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, e de outras subvenções atribuídas por outras entidades públicas nos termos da lei...”*
33. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹² ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.
34. 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.
35. 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”^{13, 14}*.

¹² Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

¹³ 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).

¹⁴ 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

36. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.¹⁵
37. 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”*.
38. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou*

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

¹⁵ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁶, igual ao efeito financeiro líquido”.

39. O n.º 3 do referido Anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*
40. Por outro lado, o n.º 5 do Anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

41. Finalmente, o ponto 7 do amplamente citado 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”.*

42. De recordar que, tal como consta de informação da AMT¹⁷ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudências nacional e europeia quanto à definição e imposição de

¹⁶ 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”.*

¹⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*.¹⁸

43. Por outro lado¹⁹, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas²⁰ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{21 22}), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”*;
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”*; e

¹⁸ De notar que, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

¹⁹ No caso concreto, esta contratação de caráter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

²⁰ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

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

²² Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

- *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
44. De sublinhar, desde já, de forma positiva, o facto de o Município ter diligenciado pela elaboração de novo contrato de serviço público, substituindo o anterior Acordo.
 45. De facto, e no âmbito territorial da CIMRC, vários municípios já haviam tomado esta iniciativa que, de resto, foi sugerida pela AMT, contando-se entre estes municípios Arganil, Montemor-o-Velho, Góis e Penacova. O Município de Pampilhosa da Serra tomou esta opção num momento mais tardio o que, inevitavelmente, terá reflexo no preço do contrato.
 46. Por outro lado, e reforçando o antedito, da análise ao estudo económico apresentado, constata-se que o valor estimado é claramente superior ao valor de contratos anteriores. Contudo, considerando o estudo, os pressupostos que estiveram na sua base e o modelo de avaliação económica utilizado, constata-se que o mesmo não se encontra desenquadrado da conjuntura macroeconómica atual.
 47. O Município apresentou uma análise económica em que, entre outros, foram contemplados os dados estimados de gastos e rendimentos da exploração, que ditaram a necessidade de pagamento de uma compensação no valor máximo de [confidencial] EUR (acrescida do IVA à taxa legal aplicável).
 48. Estão por isso identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público sendo que, caso não se verificasse o respetivo pagamento, a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados revelar-se-ia impossível.
 49. Resulta, assim, que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor que corresponde a estas últimas fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
 50. Será sempre de garantir, de forma a evitar sobrecompensação, a aposição de um prazo contratual claro, em função da adjudicação do procedimento concursal já referido, mas também que a remuneração do operador deve ter em conta outros pagamentos e receitas. Caso contrário, os pagamentos finais podem ultrapassar o que é considerada a rentabilidade razoável nos termos do Regulamento.

51. No caso concreto, e uma vez que a receita de bilheteira, bem como receita a relativa aos passes escolares e bilhetes de assinatura, é atribuída ao operador, recomenda-se que, no respetivo instrumento contratual, sejam previstos os acertos a que pode haver lugar, por forma a evitar situações de sobrecompensação.
52. De qualquer modo, tendo em conta o estudo apresentado, verifica-se que o défice de exploração é totalmente coberto pela compensação.
53. É certo que os montantes que presidiram ao estudo são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, o Município deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do presente Acordo, de forma a obter dados mais precisos que permitam ajustamentos contratuais ou mesmo ajustamentos em pagamentos.
54. Numa ótica de proporcionalidade, será necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade, e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
55. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que a avaliação económica aponta para uma compensação no valor máximo de [confidencial] EUR, prevendo a minuta pagamentos mensais no valor de [confidencial] EUR (o que, atento o período de duração do contrato se traduzirá no montante de [confidencial] EUR, valor inferior ao indicado pelo estudo), não será de obstar à execução do contrato de serviço público em causa.
56. Assim, é de sublinhar que, no caso concreto:
 - Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público são descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;

- São impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte detalhadas de elementos operacionais, económicos e financeiros, com remissão para os respetivos diplomas legais;
 - A detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda possibilitam a deteção de situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
 - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros.
57. Sendo as obrigações estabelecidas de forma clara, objetiva e transparente, melhor se justifica o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.²³
58. Sem prejuízo, em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²⁴, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
59. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁵, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

²³ 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.

²⁴ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

²⁵ 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. (...)".

60. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação²⁶, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²⁷, de um lado, e autoridades 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/ou eliminar.
61. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018²⁸, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
62. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento²⁹, neste último caso desde 2015³⁰, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.^{31 32 33}
63. Nesse sentido, recomenda-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
64. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada

²⁶ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

²⁷ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

²⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³⁰ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

³¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

³² Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³³ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

à prestação do serviço público de passageiros³⁴, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público³⁵, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias³⁶.

65. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para 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.
66. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
67. Nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidos 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):

³⁴ "(...) 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".

³⁵ Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n. os 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

³⁶ 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."

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo); • indicação de n.º de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos motoristas com	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais SG&A desagregados

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	<ul style="list-style-type: none"> • Plano escolar com indicação nomeadamente do n.º de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e

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

68. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, e no RJSPTP, 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 tarifárias³⁷. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
69. Sublinha-se que, nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do referido Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá diligenciar junto dos operadores pela transmissão à AMT de informação³⁸ sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos 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.
70. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação que continuará 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 abril³⁹, 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.
71. Nesse contexto, volta a sublinhar-se a recomendação de proceder a uma validação efetiva das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.
72. De sublinhar que deve ser assegurado, independentemente da delegação de competências, que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao

³⁷ 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

³⁸ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³⁹ <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/>

mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril não se substituindo o presente parecer à avaliação prevista naquele diploma.

73. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁴⁰, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁴¹.
74. No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios⁴²
75. Para o efeito, é essencial⁴³, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.⁴⁴
76. Assim, é de sublinhar que a emissão de parecer favorável é admissível tendo por condição que os circuitos em presença se encontram abrangidos pelo procedimento concursal concorrencial lançado pela CIM, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da disrupção do serviço de transporte público, pelo que seria o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte daqueles Municípios e evitar situações de rutura de serviços.
77. Em linha com o antedito:

⁴⁰ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴¹ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundação e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁴² Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

⁴³ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁴⁴ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

- Será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIMRC, dos contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “*ad hoc*”, como o ora em causa, têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município ao operador em referência, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro;
 - Não obstante, não se devendo verificar a sobreposição temporal entre os contratos “*ad hoc*” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional;
 - Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município⁴⁵, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante, teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais do contrato regional e uma redução da TIR, chamada de atenção esta que não poderá deixar de ser recordada de forma a minimizar os riscos de eventuais pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro por parte do operador no decurso da execução contratual;
 - Impõe-se, assim, que seja recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma análise dos pressupostos dos Modelos contratuais – *máxime* no que respeita às projeções da procura nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.
 - Afigura-se ainda relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e distintos operadores, com modelos contratuais próprios, sendo que um modelo mais abrangente, com os efeitos de uma rede mais ampla, poderá não justificar tais compensações.
78. Nesta senda, cumpre deixar uma última palavra no que concerne à pretensão de retroação dos efeitos do contrato a setembro de 2022.
79. Questionado acerca deste ponto, o Município veio esclarecer que “*Por um lado, verificada a manutenção das condições de exploração do serviço público pelo Operador à luz das autorizações provisórias (e encontrando-se o serviço em causa em operação*

⁴⁵ Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

no momento presente), considera este Município ser vantajoso do ponto de vista operacional que se estabeleça, que os termos do pagamento das compensações pela execução dos referidos serviços e as respetivas obrigações de reporte de informação que incidirão sobre o operador sejam consideradas aplicáveis a partir do ano letivo de 2022/2023.

Por outro lado, como se disse, a alteração económico-financeira das condições de exploração remonta a um momento anterior ao do início do ano letivo 2022/2023 e o Município vinha recebendo, há algum tempo, desde antes do início do ano letivo, insistências do operador no sentido da revisão dos acordos.”

80. Acrescenta o Município que “... esta opção de retroação não põe em causa a existência legal do parecer prévio vinculativo da AMT, uma vez que o contrato só iniciará a produção dos seus efeitos após a emissão desse parecer prévio vinculativo;”
81. De referir as orientações do Tribunal de Contas⁴⁶ que sublinham que “A produção de efeitos retroativos dos contratos está limitada nos termos do artigo 287.º do CCP, pelo que não podem ser consagrados efeitos retroativos em violação, designadamente do regime legal de cabimento e compromisso orçamentais e de fundos disponíveis e em violação das regras da concorrência.”
82. Refere aquele Acórdão que “antes da adjudicação, que culmina o processo de escolha, não é possível saber, com segurança, que haverá um contrato e que uma dada entidade será a adjudicatária. Para além disso, num processo concorrencial, assumir que uma determinada entidade poderia iniciar a prestação de serviços antes de ser escolhida ofenderia, além do mais, princípios fundamentais de imparcialidade, concorrência e igualdade e lesaria os direitos e interesses legalmente protegidos dos restantes concorrentes ao procedimento de contratação.”
83. Tais conclusões não poderão ser aplicadas a este acordo, uma vez que não temos presente uma situação concorrencial, tendo em conta que o operador é a única entidade que explora o serviço público rodoviário de passageiros no concelho, ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP. Por outro lado, a situação concorrencial existirá apenas a partir da adjudicação que ocorrerá na sequência do procedimento que a CIMRC se encontra a promover, sendo o contrato de carácter transitório, perdendo a validade com a referida adjudicação.
84. De qualquer modo, cabe ao Município aduzir ao procedimento administrativo a fundamentação e cumprir todos os requisitos legais aplicáveis à autorização e cabimentação da despesa pública.

⁴⁶ <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtml>

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

85. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos
86. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
87. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos ⁴⁷ ⁴⁸ (por via de uma não sobrecompensação do operador):
88. Assim, determina-se ao Município que, nos termos das alíneas a), j) e k) do n.º 1 e das alíneas a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, das alíneas a), d), g), e h) do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 46.º, todos dos Estatutos da AMT, garanta:
- A identificação expressa do parecer da AMT no acordo, nos termos do artigo 36.º, n.º 5 do CCP;
 - Que são enviados os relatórios previstos no Regulamento 430/2019 de 16 de maio, alterado pelo Regulamento 273/2021 de 23 de março;
 - O envio à AMT da versão definitiva do acordo, devidamente assinada.
89. Considera-se que os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de

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..

execução contratual. Neste sentido, determina-se que Município deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do Acordo, de forma a obter dados mais precisos que permitam ajustamentos contratuais ou mesmo ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas não se poderá criar a expectativa de o operador receba todo o montante de compensações previsto se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração.

90. Recomenda-se ainda que:

- Para efeitos de formação de preço contratual ou de determinação do valor de compensações em procedimentos futuros, deve ser efetuada a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019;
- Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual e ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, também na sua redação atualizada;
- Se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.

V – DAS CONCLUSÕES

91. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável por estar em causa um procedimento transitório e de duração limitada à adjudicação do procedimento concursal regional conduzido pela CIM competente e por se considerar estar garantida a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
92. No caso concreto, foi aduzida informação que permite, de forma razoável, considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
93. Sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos para evitar situações de sobrecompensação.



Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, 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 permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, em 29 de junho de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino