

PARECER N.º 16/AMT/2022

I - INTRODUÇÃO

1. A 31-08-2021, o Município de Melgaço deu conta à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) do lançamento de um concurso público para a contratualização de duas linhas de serviço público de transporte de passageiros, para efeitos de regulação e fiscalização por parte da AMT.
2. A emissão de parecer, quanto aos procedimentos mencionados, inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
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, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;

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

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

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
5. Por outro lado, o parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPTP, bem como do Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido 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 subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
7. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II - ENQUADRAMENTO

Da informação remetida

8. Consta das informações de *“levantamento de necessidades”* o seguinte:
- Foi celebrado um Acordo de Revogação contratual por mútuo acordo com o atual operador de transportes para as linhas de carreira Castro Laboreiro – Melgaço e S. Gregório-Melgaço;

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.

- Os Municípios são Autoridade de Transportes de âmbito local, nos termos do RJSPTP;
- No âmbito do contrato interadministrativo para a gestão do transporte público, celebrado com a CIM do Alto Minho, o anterior procedimento de concurso, que já obtivera parecer prévio vinculativo da AMT, teve de ser revisto, devido a uma profunda alteração dos pressupostos que lhe estavam na base, desde logo, derivada do contexto pandémico provocado pela COVID-19;
- Prevê-se o envio à AMT do novo processo que conduzirá à operacionalização de toda a rede de transporte público de passageiros no Alto Minho;
- Não foi possível concessionar o transporte público nos termos do RJSPTP até à data prevista para o efeito na legislação aplicável;
- É importante assegurar a continuidade do serviço público de transporte de passageiros, seja no sentido de assegurar serviços mínimos de transporte à população em geral, seja no sentido de assegurar a procura escolar;
- O transporte público foi incluído na lista de serviços públicos essenciais, com a publicação da Lei n.º 51/2019, de 29 de julho;
- Importa garantir que, no período transitório a que se refere o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, seja mantido o nível de serviço público que atualmente existe, colocando-se a concurso os serviços em causa;
- Espera-se que esta manutenção dos níveis do serviço público de transporte de passageiros possa vir a ser financiada pelos instrumentos Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) e/ou Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (ProTransP).

9. Assim, foram cabimentados os seguintes montantes para as prestações de serviços:

- Lote 1: valor para cabimentação (c/IVA): €_[confidencial] para o ano de 2021 e €_[confidencial] /ano para os anos seguintes
- Lote 2: valor para cabimentação (c/IVA): €_[confidencial] para o ano de 2021 e €_[confidencial] /ano para anos seguintes.

Cláusulas Contratuais (Caderno de Encargos - CE/Contrato n.º 83/2021/Contrato n.º 94/2021)

10. Da Cláusula 4.^a do CE constam como obrigações principais do prestador de serviços as seguintes:

- O cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Assegurar, nos termos das linhas identificadas na Cláusula 22.^a, a prestação de serviço público de transporte de passageiros regular, no mínimo, com as frequências e horários ali previstos;
- No âmbito do PART, o operador deve protocolar com o Município a contratualização de medidas de apoio à redução tarifária, as quais não deverão implicar a redução de receitas para o operador, mas apenas a diminuição dos custos diretamente suportados pelos utentes do transporte público;
- Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.

11. Segundo a Cláusula 5.^a, o prestador de serviços deve reportar, sempre que solicitado, os dados relevantes ao Município de Melgaço, nomeadamente:

- Dados necessários para a elaboração, pela Autoridade de Transportes, dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.^a série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento;
- Dados necessários à monitorização contratual incluindo os previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;
- Reportes quanto à execução contratual que especifiquem o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente, os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação da AMT às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018;

- O prestador de serviços fica ainda sujeito à realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos, sobretudo quanto à informação que tenha impacto direto no pagamento de compensações e remunerações pela prestação de serviços ou pela prática de bonificações tarifárias.
12. De acordo com a Cláusula 8.^a, pela prestação dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do Caderno de Encargos, o Município de Melgaço deve pagar ao prestador de serviços o preço constante da proposta adjudicada, que inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público, incluindo as despesas de alojamento, alimentação e deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte, armazenamento e manutenção de meios materiais, bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças.
13. Mais estabelece que o prestador de serviços tem ainda direito a ser remunerado pelo produto da tarifa, nos termos das cláusulas técnicas.
14. Nos termos da Cláusula 10.^a, pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o Município pode exigir do prestador de serviços o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos:
- Pelo incumprimento dos deveres de informação e comunicação previstos na Cláusula 5.^a no prazo que lhe for concedido, um valor equivalente a 50% do valor diário da proposta adjudicada para a linha em questão e por cada dia de atraso;
 - Pelo incumprimento reiterado dos horários, trajetos, paragens e/ou tarifários definidos, um valor equivalente a 50% do valor diário da proposta adjudicada, por cada dia de incumprimento detetado;
 - Caso o incumprimento seja reiterado, pode o Município proceder à resolução sancionatória do contrato nos termos da Cláusula 12.^a, aplicando uma penalidade contratual de até 100% do valor diário da proposta adjudicada, por cada dia de incumprimento detetado.
 - Ao valor da pena pecuniária prevista são deduzidas as importâncias pagas pelo prestador de serviços ao abrigo da alínea a) ou b) do n.º 1, relativamente aos

serviços cujo atraso na respetiva conclusão tenha determinado a resolução do contrato.

- Na determinação da gravidade do incumprimento, o Município de Melgaço tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do prestador de serviços e as consequências do incumprimento.
- O Município de Melgaço pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias devidas;
- As penas pecuniárias previstas na Cláusula 10.^a não obstam a que o Município exija uma indemnização pelo dano excedente.

15. Nos termos da Cláusula 12.^a, o Município pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem.

16. Nos termos da Cláusula 22.^a, é estabelecido que as duas linhas de serviço público de transporte de passageiros regular constituem dois lotes que serão submetidos a concurso público, indicando-se a procura diária estimada, horários, paragens, partidas e chegadas e dias mínimos de funcionamento.

17. Na mesma cláusula é esclarecido que:

- A procura estimada indicada deve ser entendida como um balizamento do risco ou dimensionamento máximo da operação para o operador no âmbito do presente contrato e não como uma garantia de remuneração;
- A procura escolar tem prioridade sobre a restante em caso de incapacidade operacional para responder a toda a procura, considerando a procura diária estimada indicada em período escolar;
- As linhas serão exploradas em regime de exclusividade pelo adjudicatário;
- Poderão ser permitidos desdobramentos, desde que a necessidade seja identificada pelo Município e desde que não se cause transtorno grave para a operação;
- Poderão as partes acordar horários diferentes do estabelecido, em ordem a melhorar o nível de serviço.

18. A Cláusula 23.^a estabelece que pela prestação do serviço objeto do presente contrato, o Município dispõe-se a pagar, no máximo: a) Lote 1: [confidencial] €/dia; b) Lote 2: [confidencial] €/dia.
19. A Cláusula 24.^a estabelece que o contrato é apenas remunerado pelos dias de serviço efetivamente prestados, identificados na Cláusula 22.^a, e que eventuais dias de prestação suplementar do serviço, ou seja, para além do mínimo exigido, serão unicamente remunerados pela receita tarifária, a não ser que sejam impostos pelo Município, caso em que serão remunerados pelo preço contratual.
20. De acordo com a Cláusula 25.^a o operador fica obrigado a transportar gratuitamente, durante o período escolar, os alunos que frequentem o ensino escolar obrigatório, aos quais emitirá, de forma igualmente gratuita, um passe ilimitado.
21. Estabelece a Cláusula 26.^a que constituem obrigações de serviço público a prestação regular do objeto do contrato, considerando as frequências mínimas indicadas na Cláusula 22.^a e que não haverá lugar ao pagamento de compensações adicionais, por obrigações de serviço público ou outras, sendo o contrato remunerado pelo preço a pagar pelo Município no âmbito da proposta adjudicada e pela receita tarifária, nos termos do Caderno de Encargos.
22. De acordo com a Cláusula 27.^a, o prestador de serviços deve facultar ao Município o apuramento mensal da receita tarifária, para efeitos estatísticos e de planeamento futuro do serviço.
23. Na sequência do procedimento concursal, foram celebrados dois contratos:
 - Contrato n.º 83/2021, de 29 de julho de 2021, quanto a “*Serviço público de transporte regular de passageiros no concelho de Melgaço em regime transitório – Lote 2*”, pelo valor de [confidencial] €/dia e pelo prazo máximo de 36 meses, à empresa [confidencial];
 - Contrato n.º 94/2021, de 13 de agosto de 2021, quanto a “*Serviço público de transporte regular de passageiros no concelho de Melgaço em regime transitório (linha S. Gregório-Melgaço)*”, Lote 1, pelo valor de [confidencial] €/dia, pelo prazo máximo de 36 meses, à mesma empresa.
24. Em anterior procedimentopré-contratual, ocorrido em 2020;
 - O Lote 2 foi adjudicado à empresa [confidencial], pelo valor [confidencial] €/dia;
 - O Lote 1 foi adjudicado à empresa [confidencial] pelo valor [confidencial] €/dia.

Esclarecimentos

25. Em 31-08-2021, a AMT recordou ao Município que o pagamento de compensações/remunerações deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento, bem como o 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 comercial.
26. Ou seja, na fundamentação do preço contratual decorre diretamente do CCP, do RJSPTP, do Regulamento, dos guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas⁷ que o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes 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”.*
27. Por isso, seria necessário analisar a componente económica e financeira, fundamentação essa que não foi remetida à AMT na altura, considerando-se que a referência a que o valor contratual teria sido *“fixado através de cálculos próprios, baseados em alguns pressupostos assumidos no estudo de viabilidade da concessão de transporte público do Alto Minho, bem como outras pesquisas quanto às variáveis fundamentais constitutivas do custo”* é demasiado genérica e não objetiva.

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.

⁷ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac004-2019-1sss.pdf>

28. Mais se questionou a razão da não submissão a parecer prévio da AMT do procedimento concursal, estando já o Município ciente da obrigatoriedade do referido parecer (artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio) e que a omissão de um parecer vinculativo pode justificar a anulabilidade de um ato administrativo.
29. Ainda a 31-08-2021, o Município esclareceu que:
- “[confidencial].”
 - [confidencial]
 - [confidencial]
 - [confidencial]
 - [confidencial]”.
30. A 16-09-2021, a AMT esclareceu o Município que:
- Efetivamente não podem ser atribuídas “autorizações provisórias” a novos operadores de transportes, uma vez que as mesmas se destinam a substituir os antigos alvarás RTA e tal decorre de anterior parecer desta Autoridade⁸
 - A razão de tal impossibilidade decorre do facto de “as autorizações provisórias” configurarem uma “atribuição direta” de serviços aos operadores incumbentes, uma exceção à regra geral de submissão à concorrência prevista no RJSPTP e no Regulamento.
 - Uma vez submetido à concorrência determinado serviço, as “autorizações provisórias” deixam de fazer qualquer sentido ou perdem o seu racional, uma vez que o único título habilitante necessário é o contrato que seja celebrado na sequência de tal procedimento concursal;
 - Por esse facto, existindo um contrato celebrado na sequência de procedimento concursal, não deve ser emitida uma “autorização provisória”.
31. Quanto à necessidade de parecer prévio vinculativo, foi esclarecido:
- Nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos

⁸ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1667/parecer-n%C2%BA-01_dsmm_dpdc_29set_2016.pdf

nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, onde se inclui, naturalmente, a alteração do prazo contratual inerente;

- Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente;
- Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são anuláveis, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;
- O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo;
- Ou seja, no caso concreto, e numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros a todos os operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao serviço público de transporte de passageiros por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência;
- Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo ser interrompido, designadamente por questões formais.
- Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento de consequências legais para a sua inobservância, destinam-

se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos:

- Não obstante, caso tal parecer não seja emitido, haverá que verificar se a *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a anulação de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar o dano no interesse público que se pretendia evitar, e que se revele superior a qualquer benefício;
- De referir também que a capacidade de intervenção da AMT não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo, como aliás tem vindo a acontecer, de forma consistente, no âmbito do mercado do transporte rodoviário de passageiros;
- Neste contexto, e em diversos casos de não submissão de peças procedimentais a parecer prévio vinculativo, a AMT tem, por iniciativa própria, analisado tais procedimentos, tendo emitido, mesmo que a posteriori, pareceres favoráveis – quando, após análise, se verifica que existe conformidade legal – e pareceres desfavoráveis – quando tal conformidade não existe ou não se encontra comprovada.
- Mais se recordou que, de acordo com o n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as “autorizações provisórias” não acarretam atribuição de qualquer compensação ao operador de serviço público, salvo se existir imposição de obrigações de serviço público, caso em que é compensado nos termos previstos no RJSPTP, isto é, mediante a celebração de contrato de serviço público precedido dos adequados procedimentos pré-contratuais. Nos termos do artigo 50.º do RJSPTP, as atribuições e competências cometidas às autoridades de transportes não colocam em causa as competências e atribuições da AMT em matéria de serviço público de transporte de passageiros, nos termos previstos nos respetivos estatutos.
- Ou seja, a celebração de contratos de serviço público (e não a atribuição de “autorizações provisórias”) está sujeita a parecer desta Autoridade;
- No caso concreto, efetivamente o procedimento não foi sujeito a parecer prévio da AMT, sendo necessário proceder à sua análise para se comprovar a sua *compliance* legal e evitar, tal como se verifica com frequência, a preterição ou

adiamento sucessivo de esclarecimentos até que um contrato deixe de vigorar, provocando a falta de efeito útil da emissão de pareceres prévios.

32. Na comunicação de 31-08-2021, o Município remeteu diversos dados de fundamentação do preço contratual, a saber:

[confidencial]

Fonte: Município

33. Foram também apresentadas as receitas tidas com a exploração:

Linha Castro Laboreiro - Melgaço

[confidencial]

Linha S. Gregório-Melgaço

[confidencial]

34. Face a estes dados, em 19-10-2021, a AMT solicitou os diversos esclarecimentos, que foram respondidos a 26-10-2021.
35. No caso concreto, o preço base do procedimento é *“o preço constante da proposta adjudicada, que inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público, incluindo as despesas de alojamento, alimentação e deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte, armazenamento e manutenção de meios materiais bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças”*, tendo a AMT considerado que de acordo com a fundamentação apresentada, o preço contratual corresponde, exatamente, a esses custos. O Município respondeu que *“o preço base é o preço máximo que a entidade adjudicante está disposta a pagar pelas prestações objeto do contrato (cf. artigo 47.º/1 do CCP). Coisa diversa é o preço contratual, a que se refere a v/ citação. E esse sim, é o preço constante da proposta adjudicada, formado no mercado através de um procedimento concorrencial. O que foi objeto de fundamentação administrativa por estes serviços foi o preço base, ou seja, o “preço máximo a concurso” e não o preço contratual. Reforçamos que o preço contratual correspondeu ao preço que o mercado estabeleceu como justo num determinado momento; estabelecido em concorrência pelo mercado e que inclui os custos atrás referidos, bem como a margem de lucro, naturalmente”*.

36. A AMT considerou ainda que:

- Segundo o RJSPTP e o Regulamento, os pagamentos a efetuar a um operador, pela realização de obrigações de serviço público, devem ter em conta os gastos e rendimentos relativos à operação, de acordo com as obrigações impostas, incluindo as receitas potenciais geradas na rede explorada, acrescidos de um lucro razoável;
- As Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento⁹ que referem que *“a compensação deve limitar-se ao efeito financeiro líquido da execução da obrigação de serviço público e corresponder aos custos incorridos, deduzidas as receitas geradas pelas atividades de serviço”* e que *“deve entender-se por «lucro razoável» 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 do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública”*
- Ora, o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem - Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H)¹⁰, é de 10%. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros.

37. Face ao exposto, o Município respondeu que *“o preço contratual – temos de insistir – foi formado pela lei da oferta e da procura e não determinado/fixado administrativamente. O que foi determinado administrativamente foi o preço base – preço máximo que a entidade adjudicante se dispôs a pagar, cujo cenário de cálculo partilhámos com essa Autoridade. Neste caso, o preço máximo que o Município de Melgaço se dispôs a pagar pela imposição de uma obrigação de serviço público que consiste em assegurar uma linha de carreira (inegavelmente insustentável por via exclusiva da tarifa), pagando um preço determinado pelo mercado na sequência de um procedimento aberto e concorrencial em que se impunham as seguintes obrigações principais: Assegurar duas frequências diárias em todos os dias úteis em período escolar (uma de manhã no sentido do centro urbano e outra de tarde no sentido inverso), impondo a obrigatoriedade de transporte da procura escolar de forma gratuita, ou seja,*

⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=PT)

¹⁰ Disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>

sem remunerações adicionais por isso; Assegurar as mesmas frequências diárias à segunda e sextas-feiras em período não escolar”.

38. A AMT acrescentou que analisando, a título de exemplo, a Linha São Gregório-Melgaço (lote 2) teve uma receita anual de €[confidencial] entre julho de 2020 e julho de 2021 e no atual contrato é previsto um pagamento anual de [confidencial] questionando-se o seguinte: se o preço contratual corresponde aos custos e se o operador ainda é remunerado com as receitas, poderá estar causa um lucro razoável de [confidencial] % (mesmo excluindo eventuais receitas acessórias do operador, de outras atividades, mas associadas exploração), tendo o Município respondido que:

- “[confidencial].
- [confidencial]
- [confidencial].”

39. Mais foi constatado que é estabelecido que o operador deve transportar os estudantes a título gratuito, questionando-se se o mesmo será remunerado por tal gratuidade, tendo o Município respondido que *“o Caderno de Encargos é explícito quando refere que «o contrato é apenas remunerado pelos dias de serviço mínimo efetivamente prestado, identificados na Cláusula 22.^a» (cf. cláusula 24.^a/2) e que «não haverá lugar ao pagamento de compensações adicionais, por obrigações de serviço público ou outras, sendo o contrato remunerado pelo preço a pagar pelo Município no âmbito da proposta adjudicada e pela receita proveniente da tarifa, nos termos do presente Caderno de Encargos» (cf. cláusula 26.^a). Ou seja, não há lugar ao pagamento adicional de quaisquer valores pelo transporte gratuito da procura escolar, sendo essa uma obrigação inerente ao contrato celebrado.”*

40. Pela AMT foi sublinhada a relevância destas questões uma vez que, tipicamente, em prestações de serviços, o operador é remunerado pelos custos da prestação do serviço mais um lucro razoável, sendo a entidade adjudicante titular da receita, sendo que numa concessão de serviços, o operador já será titular da receita, sendo remunerado pela diferença entre aquela e os custos tidos com a operação, ao que o Município respondeu que *“Correto. Não obstante, esta AT conhece como ninguém a realidade do concelho. E nesse sentido, podemos garantir que a receita (real ou potencial) é absolutamente residual, tal como se pode comprovar no histórico que remetemos em anexo e, por isso, está muito longe de ser fator determinante na gestão do contrato ou sequer de ser materialmente relevante no âmbito do preço do contrato. Tratando-se de uma operação*

em regime transitório, que visa, de forma temporária, suprir a falta desse serviço público até à entrada em vigor da concessão do Alto Minho, considerou esta AT que os custos administrativos de arrecadar a receita seriam superiores aos respetivos réditos, pelo que houve por bem abdicar dessa receita, perfeitamente residual, em favor do operador para, precisamente, evitar incorrer nesses custos, superiores aos proveitos a obter.”

41. Mais foi referido pela AMT que o contrato não estabelece sequer cláusulas de salvaguarda para que não exista duplicação de pagamentos ao operador por parte de entidades públicas, sobretudo no atual contexto de pagamento de compensações pela disponibilização de serviços essenciais no contexto da pandemia por COVID-19. O mesmo contrato também não estabelece mecanismos que impeçam que sejam ultrapassados os limites de razoabilidade na rendibilidade, tendo o Município respondido que “[confidencial].”
42. A AMT fez notar que o contrato ainda estipula que *“No âmbito do PART (Plano de Ação para a Redução Tarifária), o operador deve protocolar com o Município a contratualização de medidas de apoio à redução tarifária, as quais não deverão implicar a redução de receitas para o operador, mas apenas a diminuição dos custos diretamente suportados pelos utentes do transporte público”,* pelo que foi questionado se a CIM ou o Município ainda procederam a pagamentos adicionais aos que se encontram previstos contratualmente, tendo o Município respondido que *“o Município procede ao pagamento da medida contratualizada no âmbito do PART, ou seja, transporte gratuito de passageiros à sexta-feira, conforme protocolo em anexo. Tal medida não é um pagamento adicional além do contratualmente previsto, na medida em que se trata apenas de pagar o preço do bilhete que seria pago pelo utilizador final e que, no modelo contratual escolhido para este período transitório, constituiria receita do operador. Voltamos a insistir que i) a realidade do concelho (certamente como de outros concelhos de baixa densidade), onde a procura de TP que não seja a escolar é perfeitamente residual e ii) o facto de estarmos perante uma solução provisória, mitigam os riscos a que essa Autoridade se refere.”*
43. Mais foi recordado que, para efeitos da escolha do procedimento contratual em função do valor do contrato, estabelece o artigo 17.º do CCP que *“1 - Para efeitos do presente Código, o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto. 2 - O benefício económico referido no número anterior inclui, além do preço a pagar pela entidade adjudicante ou por*

terceiros, o valor de quaisquer contraprestações a efetuar em favor do adjudicatário e ainda o valor das vantagens que decorram diretamente para este da execução do contrato e que possam ser configuradas como contrapartidas das prestações que lhe incumbem” tendo o Município respondido que “em primeira instância, como poderão verificar, as receitas tarifárias são risíveis, pelo que são perfeitamente negligenciáveis enquanto fator determinante da operação. Devemos ainda recordar que o procedimento foi concorrencial e não fechado, pelo que o procedimento contratual não foi escolhido em função do valor do contrato. Houve um primeiro concurso público que não se pode desligar do procedimento subsequente e que ficou deserto ou em que, em maior rigor, todas as propostas foram excluídas. Tal daria liberdade ao Município de, inclusivamente, optar por um ajuste direto para a formação de um contrato com qualquer valor (cf. artigo 24.º/1/b) CCP). Mas, a bem dos princípios gerais da ação administrativa e da contratação pública, houvessem por bem lançar ao mercado uma consulta prévia, que foi aberta aos dois concorrentes que manifestaram algum interesse no aludido concurso público. Nessa medida, não se vislumbra qualquer incumprimento do CCP”.

44. Foi também sublinhado que, de acordo com o artigo 45.º do RJSPTP, o contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas, devendo ser previstos valores mínimos e máximos, questionando-se de que forma os contratos dão cumprimento a tal norma, tendo o Município respondido que “[confidencial].”
45. De referir que já em 18-09-2020 a AMT havia emitido alertas semelhantes quanto aos quanto aos contratos 44/2020 e 45/2020¹¹, tendo o Município dado conta, a 02-10-2020 que:
- “[confidencial].
 - [confidencial].
 - [confidencial]”
 - [confidencial].”
 - “[confidencial] — [confidencial].”
 - “[confidencial].”

¹¹ Foi referido: “[confidencial].”

46. Como adiante se demonstrará, não é dada resposta cabal ao cumprimento integral da legislação, como as insuficiências detetadas em anos anteriores não foram supridas nos contratos em análise, mesmo com alteração de operadores e com a realização de novo procedimento concursal.

III – DO PARECER

Não submissão a parecer prévio ¹²

47. Cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público e com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “*concorrência-regulada*”).
48. *Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão Europeia* ¹³ que “*a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público*” e “*aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais*”.¹⁴
49. No caso presente, a CIM do Alto Minho submeteu a parecer prévio da AMT as peças do procedimento do concurso público internacional para a rede de transportes da região,

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

¹³ (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.)

¹⁴ Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe “*Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência*”, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

antes de 3 de dezembro de 2019 em cumprimento do Regulamento¹⁵. Contudo, remeteu as peças reformuladas, estando a ser analisadas pela AMT para emissão de parecer¹⁶.

50. Não obstante, considerando todos os prazos inerentes ao lançamento de adjudicação de um procedimento enquadrador de todos os serviços de transportes rodoviários da região, certo é que ainda decorrerão vários meses, pelo que importa a analisar a viabilidade e os termos da manutenção em vigor do contrato em causa.
51. No caso concreto, efetivamente o procedimento não foi sujeito a parecer prévio da AMT, sendo por isso impositivo que se proceda à sua análise (nos termos já referidos supra e referidos diretamente ao Município), para se comprovar a sua *compliance* legal, que se pretende garantir com a emissão de parecer prévio e sem prejuízo das determinações vinculativas a que haja lugar para garantir aquela conformidade, e, ainda, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades (ainda existentes) causadas pela Pandemia Covid19.
52. Por isso, não tendo sido solicitado nem emitido o referido parecer prévio ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, pelo ora será emitido parecer ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k), e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, quanto à globalidade das peças procedimentais enunciadas.

Análise

53. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições

¹⁵ 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

¹⁶ Da Aplicação do Regime de “Concorrência Regulada” constante do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e da sua relação com o regime das “Autorizações Provisórias”: https://www.amt-autoridade.pt/media/3148/concorrenca_regulada_autorizacoesprovisorias.pdf

e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;

- «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

54. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto ao serviço público de transporte de passageiros municipal, e nos termos do artigo 7.º, as CIM são as autoridades de transportes competentes quanto ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal.
55. Neste âmbito, e 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.
56. Assim, prefigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa do Município, enquanto autoridade de transportes, de promover as diligências necessárias ao desenvolvimento de procedimentos administrativos que permitam dar o adequado enquadramento ao serviço público de transporte de passageiros.
57. 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 organizativos¹⁷.

¹⁷ 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.

58. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício 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, com as devidas adaptações.
59. 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.
60. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
61. Não temos informação de que o Município tenha celebrado com a respetiva Comunidade Intermunicipal um contrato interadministrativo, pelo que se considera da

maior importância que tal seja efetivado, de forma a que os respetivos serviços de transportes se articulem adequadamente.

62. De sublinhar que deve ser assegurado, independentemente da delegação de competências, que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do financiamento previsto no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril¹⁸, sendo tais pagamentos efetuados pela CIM ou pelo Município.
63. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado através da celebração de contrato de serviço público com operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento¹⁹ no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
64. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
 - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
 - «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso

¹⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

e

https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

¹⁹ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

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

65. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

66. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

67. 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.
68. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público²⁰ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
69. 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.
70. 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"^{21.22}*

²⁰ 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.

²¹ 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).

²² 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

71. 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”.*²³
72. 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”.*
73. 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*

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.

²³ 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”.*

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 razoável²⁴, igual ao efeito financeiro líquido”.

74. 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.”.
75. 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”.*
76. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que “o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.

²⁴ 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”.

77. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁵ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.
78. 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.”.
79. Por outro lado²⁶, recordam-se os termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas²⁷ e as recomendações da AMT^{28 29}), sobre o que um procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP.
80. Recorde-se o referido pelo Município e após diversos esclarecimentos:
- Os contratos assentam numa prestação de serviços que permita garantir a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, e com o objetivo de fundamentar o preço contratual, e têm por base o cálculo estimado do custo

²⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

²⁶ 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.

²⁷ <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”.

²⁸ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁹ 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

de exploração, tendo em consideração os preços praticados no mercado, o número de viaturas, a respetiva depreciação, o número de quilómetros percorridos, custos de combustíveis, recursos humanos, seguros, entre outros;

- Foi estimado o custo de exploração do prestador de serviços, conforme resulta dos mapas 1 e 2 quanto aos anos de 2018/2019 e 2019/2020;
- Em 2018/2019: O valor pago ascendeu a €[confidencial], abaixo da estimativa de custos em cerca de €[confidencial]; A estimativa de custos ascendia a cerca de €[confidencial], para um total estimado de 363 mil quilómetros, com um preço de €[confidencial]/Km;
- Em 2019/2020: O valor pago ascendeu a €[confidencial], para um total estimado de 358 mil quilómetros, com um preço de €[confidencial]/km. Os contratos n.º 17/2019 e 18/2019, tinham um valor de €[confidencial] e €[confidencial] respetivamente, totalizando €[confidencial] montante inferior aos custos estimados.

81. Mais foi referido pelo Município que:

- No contrato 17/2019: Previa-se o pagamento de €[confidencial], referente ao período entre 13 de setembro e 03 de dezembro de 2019, inclusive, incluindo transportes escolares (passes), e o pagamento de um preço pela prestação de serviços, correspondente à realização de rotas adicionais; No período de 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, previu-se o valor máximo de €[confidencial];
- No contrato 18/2019: Previa-se o pagamento de € [confidencial], referente ao período 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, inclusive, incluindo transportes escolares (passes), e o pagamento de um preço pela prestação de serviços correspondente à realização de rotas adicionais; No período 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, previu-se o valor máximo de € [confidencial]
- Nos mapas enviados, para 2018/2019 e 2019/2020, são indicados os custos de exploração e quanto à execução financeira, e constam os pagamentos efetuados, incluindo os pagamentos de passes escolares.
- Quanto a 2019/2020, a totalidade dos custos ascende a €[confidencial], sendo que na execução financeira apenas são indicados pagamentos relativos a serviço público e existe apenas uma referência a transporte escolar, no montante de €[confidencial]

- Quanto a 2018/2019, a totalidade dos custos ascende a € [confidencial] , sendo que na execução financeira são indicados pagamentos bastante superiores quanto a transporte escolar.
- O valor global de € [confidencial], inscrito no mapa 2, no ano letivo 2019/2020, corresponde a uma estimativa de custos diretos de exploração, para o serviço de carreiras municipais, cujo valor estimado era de €[confidencial], rotas adicionais às carreiras de âmbito intermunicipal, para um valor estimado de €[confidencial] e € [confidencial] para serviço integrado de mobilidade;
- A faturação apresentada e confirmada e liquidada pelos serviços corresponde a €[confidencial], razão pela qual se verifica uma diferença para menos de € [confidencial].
- No que se refere ao ano letivo 2018/2019, consta do mapa 1 uma estimativa de custos de exploração no montante de € [confidencial], e a faturação foi de € [confidencial], no período de setembro de 2018 a agosto de 2019, correspondendo a quase 100% do valor estimado.

82. De referir, desde já e tal como se constata, esta profusão de valores e documentos comprovativos, carece de melhor clarificação e sustentação de racional.

83. Também foi referido pelo Município que:

- O valor anual da faturação apresentada pela operadora, devidamente validada, esteve sempre abaixo da estimativa realizada, no que se refere aos custos de exploração e que serviu para cálculo do preço contratual;
- No que se refere às receitas, os mapas dos anos de 2016, 2017 e 2018, reportam as receitas oriundas de passes escolares, sendo que a partir do ano letivo 2018/2019, com início em setembro de 2018, foi aprovada a isenção do pagamento de transportes escolares dos alunos que frequentavam a escolaridade obrigatória, que foi prolongada até ao 12.º ano, situação que se mantém até à atualidade;
- Relativamente às verbas do PART e PROTransP, nos anos de 2019 e 2020, que totalizou no ano de 2019 o montante de €[confidencial] e no ano de 2020 o montante de €[confidencial];
- No procedimento 2020/2021, o preço base do procedimento é de €[confidencial] correspondente ao somatório dos preços base de cada lote, ou seja (i) Ramais

integrados em circuitos intermunicipais: €_[confidencial]; Serviço Público no Município: €_[confidencial]; (iii) Serviço Integrado de Mobilidade _[confidencial]

84. Analisando a documentação, constata-se que foram efetuadas estimativas de custos e existem evidências da contabilização dos gastos e rendimentos associados à prestação dos serviços, ainda que não tenha sido apresentado mapa único de gastos e rendimentos, também neste caso, devidamente desagregados.
85. Considera-se necessária a elaboração de uma conta de exploração que inclua os pagamentos expressos nos contratos mas também todos os outros que contribuam para a sustentabilidade da operação, incluindo, por exemplo, passes escolares.
86. Também não resulta clara a data de elaboração de tais estimativas nem resultam evidências dos procedimentos de validação de dados transmitidos pelo operador ou recolhidos pelo Município.
87. Tal como anteriormente referido, os contratos de 2018/2019 e 2019/2020, mas também de 2020/2021, ainda que em menor grau, são genéricos e pouco especificados no que se refere aos dados que devem ser transmitidos quanto à execução contratual, nem são explícitos quanto a procedimentos de auditoria e verificação, por parte do Município, agravado pelo facto de mesmo a definição de obrigações de serviço público e, conseqüentemente, as cláusulas relativas a penalidades, não são totalmente objetivas e mensuráveis.
88. De qualquer forma, e partindo do pressuposto da sua aderência à realidade da exploração, na generalidade, foram identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam, à partida, a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados ou desejados, de forma a dar cumprimento ao serviço público.
89. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor da compensação 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.
90. No entanto, o operador _[confidencial] reportou dados de pagamentos à AMT e operador _[confidencial] declarou à AMT que o Município apenas lhe tinha pago passes escolares,

sendo que o Município nunca reportou dados no âmbito de controlo de compensações nem no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual.

91. Além de tal situação ser contraditória com os dados apresentados, não pode sequer ser comparada com os dados apurados em outras sedes.
92. Ainda assim, face aos dados disponíveis, não será de obstar ao prosseguimento dos contratos, pois se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município (ou em causa a sua anulabilidade) que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros. Deverá sublinhar-se que estamos perante um serviço público essencial³⁰, mais relevante ainda no atual contexto pandémico.
93. 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 lado, o vetor relacionado com o acesso ao serviço público de transporte de passageiros 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.
94. Quanto aos períodos anuais e quanto aos serviços já executados, considera-se que carecerá de efeito útil a introdução de alterações dos mesmos, mas tal já não será assim quanto a procedimentos em vigor ou futuros, sendo de suprir diversas insuficiências.
95. Assim, é de sublinhar que:
 - Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público devem ser descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - Devem ser impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;

³⁰ A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

- Deve ser imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
- Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas devem ser objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.

96. As obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.³¹

97. Por outro lado, na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada³², bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

³¹ 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 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.

³² 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".

98. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³³, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
99. Ora, deve ser garantido que qualquer obrigação de serviço público é objetiva e mensurável e que qualquer obrigação é suscetível de sancionamento em caso de incumprimento, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado.
100. Nos contratos em causa são estabelecidas obrigações genéricas quanto a cumprimento de horários e percursos (os mais relevantes do ponto de vista do passageiro) mas sem que seja objetivado o que se considera por incumprimento. Por exemplo:
- Cumprir índice de regularidade, em que o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a x%;
 - Cumprir índice de pontualidade, em que o número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados, não pode ser inferior a x%;
101. Não sendo tal clarificado, ao remeter-se, simplesmente, para os horários e percursos existentes, formaliza-se a imposição de um nível de cumprimento de 100%, em que qualquer minuto de desvio dá lugar ao incumprimento, o que não se considera exequível.
102. É certo que no contrato 18/2019 são definidos tempos de espera, mas questiona-se se a imposição de máximos de 30 ou 60 minutos constitui, efetivamente, um requisito de

³³ 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. (...)”.

qualidade ou se consubstancia uma margem que permite a não existência de incumprimentos.

103. Tal como estabelecem as Orientações da Comissão Europeia³⁴:

- *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível.*
- *As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo.*
- *Os incentivos à eficiência deverão, todavia, ser proporcionados e não exceder um nível razoável à luz da dificuldade em realizar os objetivos de eficiência. Uma forma de o assegurar seria, por exemplo, repartir equilibradamente os proveitos decorrentes dos ganhos de eficiência pelo operador, os poderes públicos e/ou os utentes. Em qualquer caso, deve haver um mecanismo que assegure que a empresa não poderá conservar proveitos de eficiência desproporcionados. Os parâmetros destes regimes de incentivo devem, aliás, estar inteira e precisamente definidos nos contratos de serviço público.*
- *Os incentivos a uma maior eficiência da prestação do serviço público não devem, todavia, obstar a que o serviço prestado seja de alta qualidade. No contexto do regulamento, a eficiência é a relação entre a qualidade ou o nível do serviço público e os recursos utilizados na sua prestação. Os incentivos à eficiência*

³⁴ 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 - Disponíveis em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”

104. Acresce ainda ser notória a inexistência de outras obrigações contratuais mínimas e/ou objetivadas, como sejam o cumprimento de regras atinentes à higiene e conforto dos veículos e do dever de urbanidade, a falta ou atraso no envio de informação ou prestação de informação adulterada, atos que impeçam ou dificultem o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, incluindo ao nível da manutenção e conservação de equipamentos e sistemas de recolha e tratamento de dados de exploração, acesso a veículos e instalações ou outros, a violação das regras tarifárias e de bilhética.
105. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação³⁵, 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, que é a assimetria de informação entre operadores³⁶, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores, do outro lado, 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.
106. De referir que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁷, elaborada pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
107. 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

³⁵ 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

³⁶ 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

³⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

7.º do Regulamento³⁸, neste último caso desde 2015³⁹, 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.^{40 41 42}

108. De sublinhar que, apesar de várias comunicações, o Município nunca respondeu à AMT sobre a execução daquele diploma.
109. Nesse sentido, considera-se relevante que a presente relação contratual consagre a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado.
110. Mesmo quanto ao contrato 2020/2021, ainda que se sublinhe positivamente a sua submissão à concorrência e o salto qualitativo, as questões de objetividade e transparência não foram totalmente resolvidas.
111. De esclarecer que se mantém a consideração de que face à duração da prestação de serviços e preço (semelhante aos anteriores contratos), bem como à ausência de informação histórica dos atuais serviços no programa de procedimento, para que outros concorrentes possam avaliar da sua entrada no mercado, não será exetável que resulte outro vencedor que não o atual operador.
112. De referir que não basta o lançamento de um procedimento concursal para que todos os princípios concorrenciais sejam cumpridos, caso não se divulgue informação suficiente a outros concorrentes para que possam elaborar a sua proposta, ou se proceda à sucessiva contratação de serviços por prazos reduzidos, uma vez que neste caso, mais dificilmente um operador poderá ponderar deslocar a sua produção ou investir noutra mercado.
113. De sublinhar que não obstante a importância do cumprimento de obrigações de informação, o Município não tem dado cumprimento periódico às mesmas. O mesmo se verifica quanto à transmissão de pagamentos anuais, devidamente desagregados, tal

³⁸ 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

³⁹ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

⁴⁰ 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

⁴¹ 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

⁴² 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

como solicitado no âmbito do controlo anual de compensações⁴³, prevista no artigo 34.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio e que a AMT apenas dispõe de dados relativos ao período até 2019:

[confidencial]

114. Por outro lado, o n.º 5 do anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de transporte de passageiros⁴⁴, sendo que tal revela-se ser da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público⁴⁵. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias⁴⁶.
115. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (passes 4_18 e sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
116. 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, devem o Município obter e o operador apresentar dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se

⁴³ Ver relatórios emitidos quanto a compensações financeiras, de 2009 a 2019: 2019: <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>; 2018: https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes_financeiras.pdf; 2009-2017: https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

⁴⁴ “(...) 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”.

(...) 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 (...).

⁴⁶ 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.”

porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPTP, impende sobre a entidade adjudicante que, neste caso, é a autoridade de transportes.

117. 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 a validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (Mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo); • Indicação de nº de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • Valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais SG&A desagregados

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

		designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

118. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que não existe evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados, baseados – presume-se – no que foi transmitido pelo operador.
119. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias⁴⁷. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
120. Sublinha-se que nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover também (junto dos operadores) a transmissão à AMT de informação⁴⁸ 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.
121. 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, na sua redação atual⁴⁹, que deve ter em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no

⁴⁷ 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

⁴⁸ 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.

⁴⁹ <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/>.

diploma referido (PART, compensações tarifárias pela disponibilização dos passes 4_18, sub23 e social + e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as restrições associadas à pandemia por COVID-19 não tivessem sido impostas

122. Neste sentido, importa que o Município dê cumprimento ao artigo 6.º daquele diploma e comunique à AMT todos os pagamentos efetuados ao operador, durante os anos de 2019, 2020 e 2021, uma vez que a avaliação desta Autoridade incidirá sobre quaisquer pagamentos efetuados a operadores de serviço público.
123. De recordar que foram emitidas determinações, em outubro de 2020 e março de 2021, ao Município, no sentido de apresentar tais montantes, por ultrapassagem dos prazos legais estipulados naquele diploma, não existindo, nesta data, evidências do seu envio.
124. 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 por COVID-19, considera-se que se deve ponderar a reavaliação dinâmica dos modelos económico-financeiros, considerando os impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias, procedendo-se aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
125. Por outro lado, deve ser garantido, contratualmente, que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁵⁰ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁵¹.
126. Por outro lado, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações. Deve existir a previsão de sanções para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população.

⁵⁰ 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

⁵¹ 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

127. Nos casos concretos, tal não se verifica, o que deverá ser suprido, uma vez que nada é referido a esse respeito, para além de não terem sido apresentadas evidências de que o Município tenha supervisionado a sua aplicação e aplicado sanções contratuais.
128. De sublinhar que o que justifica o pagamento de compensações a operadores, em mercado concorrencial, sobretudo quando não existe submissão à concorrência, é o efetivo cumprimento de uma obrigação de serviço público. Se tais pagamentos são efetuados sem que existam obrigações vinculativas, tal significa que o operador efetuará aquilo que entender e não aquilo a que é obrigado, recebendo, de igual forma uma remuneração.
129. Tal aplica-se a qualquer contrato, independentemente da sua provisoriedade. Aliás, verifica-se que a CIM do Alto Minho, não lançou o seu procedimento concursal em 2020 e em 2021 e mesmo que seja emitido parecer por parte desta Autoridade, quanto à reformulação de peças procedimentais, não se afigura que possa adjudicar o contrato decorrente do procedimento a curto prazo. Ou seja, estamos perante um cenário de “provisoriidade” que pode durar mais de 3 anos.
130. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações⁵² no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto - Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
131. De sublinhar que o livro eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios⁵³.
132. Para o efeito, é essencial⁵⁴, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e

⁵² Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

⁵³ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

⁵⁴ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

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.⁵⁵

133. Não obstante a transmissão de dados relativos ao preço contratual, nesta sede, o presente parecer não pode constituir uma validação dos montantes em causa, tendo em conta que, nos termos do RJSPTP e do CCP, é a entidade adjudicante que compete fundamentar o preço contratual, cumprir as regras relativas à autorização de despesa e proceder à validação de dados necessários ao cálculo da compensação e nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, transmitir informação à AMT para proceder à validação dos dados que sejam transmitidos pelo Município e pelo operador, de forma a apurar a eventualidade de existência de sobrecompensação, o que não se verificou.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

134. 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
135. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelocircunstancialismos locais relativos ao serviço público de transporte 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

⁵⁵ 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.

136. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a estipulação inicial e a execução contratual devem propugnar por alcançar pressupostos de transparência, vinculatividade e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização de recursos públicos^{56 57} (por via de uma não sobrecompensação do operador).
137. Face às insuficiências demonstradas supra e à falta de transmissão de informação no âmbito do decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o presente parecer apenas poderá ser desfavorável.
138. Assim, determina-se que, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, e dos artigos 40.º e 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no atual contrato e em próxima contratação, deve garantir-se:
- Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁵⁸, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc...), estabelecendo indicadores de cumprimento, como, por exemplo, que o Índice de Regularidade (número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados) não poderá ser inferior a x% ou que o Índice de Pontualidade (número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados) não poderá ser inferior a y%⁵⁹;
 - Ter em devida conta todas as orientações já emitidas pela AMT e constam de documento público, incluindo todas as ligações para as suas versões online⁶⁰;
 - Para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, remunerações e todos os pagamentos, a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer e tendo, a título de

⁵⁶ 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."

⁵⁷ 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..

⁵⁸ Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público - Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>.

⁵⁹ Sem prejuízo da ponderação dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

⁶⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

exemplo, em conta os modelos de reporte previstos nas linhas de orientação de aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril⁶¹;

- Que o operador deve transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{62 63 64} e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{65 66}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁶⁷;
- Que o operador dispõe de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, e que é expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;
- A transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
- A previsão e cumprimento expressos do artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;

⁶¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

⁶² http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁶³ Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente, a menos que seja sancionado contratualmente.

⁶⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁶⁵ 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

⁶⁶ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶⁷ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

- Que se cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Que se cumprem as 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;
- Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação de um Gestor do Contrato, a quem compete, designadamente: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.

139. Quanto aos serviços já prestados, mais se determina que o Município deverá:

- Apresentar a informação relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, que abrange qualquer pagamento efetuado a operadores de transporte público, nos anos de 2019 e 2020, destinada à avaliação de eventual sobrecompensação;
- Transmitir os dados relativos a pagamentos anuais, devidamente desagregados, tal como solicitado no âmbito do controlo anual de compensações, prevista no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, desde 2019 até à data;
- Demonstrar que se procedeu à validação dos dados apresentados pelo operador, incluindo quanto ao cumprimento de obrigações contratuais;

- Transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁶⁸, devendo o operador colaborar para tal objetivo^{69 70 71};
- Informar se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁷² e, em caso de incumprimento, dar desse facto conhecimento circunstanciado à AMT;
- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

140. No prazo máximo de 20 dias úteis deverá o município apresentar a demonstração do cumprimento das determinações supra e/ou o planeamento para a sua execução.

141. O não cumprimento integral destas determinações, implicará a consequente transmissão de informação às entidades competentes, como sejam a Inspeção Geral de Finanças e Tribunal de Contas.

142. A AMT notificará, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, e dos artigos 40.º e 46.º, do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, os operadores

⁶⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁶⁹ 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

⁷⁰ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁷¹ É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do interesse público. Pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão claramente sujeitos a claras obrigações de fundamentação do modelo contratual, sobretudo do racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público.

⁷² 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.

[confidencial] e [confidencial] para reportar à AMT, no prazo de 10 dias úteis, todos os pagamentos efetuados pelo Município ou outras entidades públicas, em 2019 e 2020.

143. Quanto a este aspeto recorda-se que a transmissão de informação errada ou a não transmissão de informação à AMT, quando solicitada, constitui infração punível com contraordenação e, caso da mesma resulte a existência de sobrecompensação, os montantes pagos indevidamente terão de ser devolvidos, nos termos do Regulamento e do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual.
144. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público de transporte de passageiros e da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público mas balizado pelo cumprimento estrito da legalidade.
145. Sendo o serviço público de transporte de passageiros um serviço público essencial importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto pandémico.

V – DAS CONCLUSÕES

146. No que concerne ao objeto específico deste parecer, considera-se que não se encontra demonstrada a sua conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, incluindo o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua atual redação, pelo que o mesmo é desfavorável.
147. Ainda que se pugne pela manutenção dos contratos em vigor, de forma a não prejudicar a manutenção de um serviço, sobretudo no atual contexto Pandémico, deverá ser dado cumprimento às determinações efetuadas, de forma a suprir a insuficiências identificadas. Tal não se verificando, poderá dar lugar à anulação de atos administrativos e devolução de montantes pagos, nos termos da legislação citadas.
148. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.



149. Desde já se considera incluir a auditoria/supervisão da execução dos contratos mencionados e quanto ao cumprimento das determinações do presente parecer no plano de supervisão e auditoria da AMT para 2022.

Lisboa, 03 de fevereiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino