

PARECER N.º 34/AMT/2024

[confidencial]

I – INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as minutas dos contratos denominados *“Acordo de regulação dos termos e condições relativos à exploração dos serviços inerentes às linhas de transporte público de passageiros previstas na autorização provisória e de atribuição de compensação por obrigações de serviço público ao operador”* e respetiva documentação de suporte, para efeitos de obtenção de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. De referir que a AMT emitiu o Parecer n.º 120/AMT/2020, de 18 de dezembro, no sentido favorável, quanto àqueles acordos, pelo que o que ora está em causa são modificações contratuais.
3. A CIM também remeteu as peças do procedimento de *“Concurso Público Internacional para a Aquisição do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Modo Rodoviário”* no seu território, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo.
4. Informou ainda que, em 13 de setembro de 2023, havia deliberado a revogação por mútuo acordo do contrato de concessão celebrado em 15 de novembro de 2021, na sequência de concurso público internacional. Nessa sequência, a CIM deu início à preparação de novo procedimento concursal, tendo, entretanto, considerado que a melhor opção seria a celebração de um contrato de aquisição de serviços e já não de um contrato de concessão de serviço público.
5. Quanto ao primeiro pedido, a AMT solicitou diversos esclarecimentos:
 - Diferenças do presente procedimento face a procedimentos anteriores e racional subjacente às mesmas;
 - Informação sobre o estado da execução dos contratos atualmente em vigor;

- Informação sobre o cumprimento de determinações e recomendações vertidas em anteriores pareceres da AMT;
 - Indicação dos gastos e rendimentos associados ao cálculo das compensações por obrigações de serviço público a atribuir no âmbito dos contratos a celebrar (ou seja, ao cálculo do preço e, consequentemente, do valor/km).
6. O referido parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
7. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
8. São, também, atribuições da AMT:
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como estabelecer os necessários níveis de serviço;¹
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais;²

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

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

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴
9. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II – ENQUADRAMENTO

10. O serviço público de transporte rodoviário de passageiros na área de abrangência da CIM é, à presente data, objeto de exploração ao abrigo de autorizações provisórias, atribuídas nos termos do já revogado Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), conjugadas com contratos de serviço público de enquadramento ao pagamento de compensações ou remunerações a operadores de transportes, sempre que a elas houver lugar.
11. A AMT transmitiu às Autoridades de Transportes e aos Operadores de Serviços de Transporte Público de Passageiros um referencial de atuação⁵, tendo em conta a interpretação sistemática dos regimes jurídicos aplicáveis e a respetiva *compliance* com o regime europeu e nacional, a propósito da aplicação do regime estabelecido pelo Regulamento e também sobre as diligências a promover com

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

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

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

vista a assegurar a continuidade dos serviços de transporte até à submissão dos mesmos à concorrência, regra geral prevista no Regulamento⁶.

12. Considerando o exposto, e como já foi referido, a CIM informou esta Autoridade que, em 13 de setembro de 2023, foi deliberada a revogação por mútuo acordo do contrato de concessão, celebrado em 15 de novembro de 2021, na sequência de concurso público internacional, que tinha sido objeto do Parecer n.º 35/AMT/2020, de 16 de abril, no sentido favorável.
13. Nessa sequência, a CIM deu início à preparação de novo procedimento concursal, tendo, entretanto, considerado que a melhor opção seria a celebração de um contrato de aquisição de serviços e não de um contrato de concessão de serviço público.
14. Ora, nestes casos *“considera-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam ope legis. A operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo visto do TdC, parecer de entidade administrativa, decisão judicial). Cada caso é concreto e específico e as soluções devem ser ponderadas pelas AT locais, que são, também, para efeitos do CCP e do RJSPTP, entidades adjudicantes;”*
15. *“A este propósito, de referir que a expressão “prazo máximo de dois anos”, constante do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado em 2019, não poderá ser interpretada e entendida, de forma isolada ou literal, requerendo a interpretação sistemática e teleológica de todo o enquadramento legal, nacional e europeu, aplicável, que decorre da presente análise.”⁷*

⁶ Em suma, “Até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, será aconselhável que cada AT, examinando/analizando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, i.e. início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial. Tendo em conta as atribuições e competências da AMT, como regulador setorial da área da Mobilidade e dos Transportes, todas as AT locais deverão – para além do envio das peças do procedimento para efeitos de emissão de PPV, conforme referido, comunicar à AMT as suas avaliações e pontos de situação, em cada caso concreto, sempre antes de 3.12.2021. De acordo com a análise efetuada pela AMT, esta será a linha de atuação que, de forma sistemática e estruturada, concretiza a abertura concorrencial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros e o processo de descentralização de competências levado a cabo pelo Regulamento e pelo RJSPTP, assegurando a continuidade da provisão, sem disrupções, desses serviços essenciais.”

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

16. De resto, haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial⁸ não devendo, na medida do possível, ser interrompido (nomeadamente por questões formais).
17. Nos termos já abordados supra, cumpre referir que a AMT, sobre a contratualização de serviços de transporte rodoviário de passageiros na região, já se pronunciou anteriormente, nomeadamente com a emissão dos Pareceres 35/AMT/2020 e 104/AMT/2020.
18. No âmbito do Parecer n.º 35/AMT/2020, foram estabelecidas diversas determinações, nomeadamente:
 - *“(…) deve ser elaborado um relatório de execução contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta:*
 - *Os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018;*
 - *A obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir a adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;*
 - *A obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.*
 - *A CIM deve garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados.*

⁸ Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, na sua redação atual

- *Deverá determinar-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:*
 - *Nos termos a Lei 64/2013, de 27 de agosto, proceder às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;*
 - *Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei 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 previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;*
 - *Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei 75/2013, de 12 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho.*
- *Por outro lado, a CIM deverá avaliar de que forma a celebração dos presentes contratos implica a alteração de pressupostos do futuro procedimento concursal, nos termos expostos no presente parecer.*
- *Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei 14-C/2020, de 7 de abril, a CIM deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas pelo Estado de Emergência, por razões de saúde pública.*
- *Nesse sentido, aplicando-se o presente diploma, também os valores estimados de compensação diária, ao abrigo dos presentes contratos, deverão ser revistos, devendo tal ser expreso contratualmente.”*

19. Já no âmbito do Parecer 104/AMT/2020, foi determinado o seguinte:

- *“Seja divulgada informação suficiente e relevante para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio⁹, de forma a garantir que todos os potenciais concorrentes, e não apenas os operadores que já estejam instalados na região, possam aceder a dados que lhe permitam elaborar propostas adequadas;*
- *Seja identificada ou que se promova correspondência dos dados transmitidos e indicadores do contrato, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento;*
- *No que se refere a penalidades contratuais, considera-se relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);*
- *Garantir, sob pena de aplicação de sanções contratuais, que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e que permitem a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015;*
- *Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades;*
- *A Autoridade de Transportes, para contratos em vigor e futuros, deve garantir que o operador cumpre a transmissão de informação prevista em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a*

⁹ Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “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.”

mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes, devendo dar conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais.”

20. Foram ainda, efetuadas, diversas recomendações:

- *“Que se deve ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;*
- *Deve ser garantido o cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização dos atuais terminais para esta concessão, sendo que o procedimento deverá incluir a indicação de locais ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, e respetivas condições de utilização, de forma a que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento;*
- *Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;*
- *Que da execução contratual – do atual e do futuro contratos resultantes do procedimento concursal - deve resultar a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, contendo informação sobre:*
 - *As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;*
 - *Demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação;*
 - *Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios*

para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.

Finalmente, dever-se-á:

- *Ter em linha de conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública¹⁰, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;*
- *Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;*
- *Assegurar o cumprimento dos 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;*
- *Garantir o cumprimento da obrigação de notificações à Autoridade da Concorrência (se aplicável), designadamente nos termos do artigo 36.º do Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.”*

III – PARECER

21. Quanto ao concurso público internacional a CIM esclareceu que:

- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]

¹⁰

http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf

- [confidencial]

22. .No que se refere às *“Diferenças do presente procedimento face a procedimentos anteriores e racional subjacente às mesmas”*, veio a CIM esclarecer:

- A diferença deste procedimento face a procedimentos anteriores reside na atualização do montante das compensações por obrigações de serviço público a pagar aos operadores em causa, que não sofriam alterações desde 01.05.2020, data em que entraram em vigor;
- Estes contratos tinham a sua duração indexada à vigência das autorizações provisórias, as quais foram prorrogadas em dezembro de 2021 e, recentemente, em dezembro de 2023, altura esta em que a Comunidade Intermunicipal decidiu revogar aqueles contratos e dar início ao procedimento tendente à celebração de novos contratos com vista a rever a respetiva fundamentação económico-financeira;
- De facto, desde maio de 2020 aconteceram vicissitudes que alteraram profundamente o contexto económico-financeiro da execução daqueles contratos, tais como o impacto da COVID-19, o preço dos combustíveis, a forte atualização dos salários a praticar para esta atividade e o aumento do despovoamento a que tem sido sujeita a região, como ficou patente através dos Censos 2021, com perdas de população na ordem dos 10%;
- Todos os fatores têm contribuído para o acentuar de um desequilíbrio entre as despesas e as receitas no âmbito desta atividade, que agora são refletidos nos novos estudos económico-financeiros, sob pena de deixar de existir transporte público na região, se essas atualizações não viessem a acontecer;
- Estudos concluem que os valores que a CIM vinha pagando aos operadores, ao abrigo do contrato em vigor desde maio de 2020, eram inferiores aos valores agora estimados, o que é justificado pelas estimativas desenvolvidas em 2020 terem associado um conhecimento mais imperfeito da realidade da operação (por parte da CIM-TTM, mas também do operador), e também pelo facto de, desde 2020, nos termos já referidos, se ter verificado um aumento relevante dos custos de operação, nomeadamente os relacionados com os salários dos motoristas, com os combustíveis e demais elementos relacionados;

- Para além dessa diferença no plano do montante a pagar, o valor é agora calculado por quilómetro, enquanto nos anteriores contratos o valor era calculado por dia de operação;
- Como decorre da deliberação de 8 de novembro de 2023, as autorizações provisórias devem manter-se em vigor até à data da entrada em operação do novo operador selecionado no concurso público que será lançado pela CIM, para a celebração de contrato de aquisição de serviço público de transporte de passageiros, cujas peças concursais foram já enviadas à AMT.

23. No que se refere ao *“estado da execução dos contratos atualmente em vigor”* veio informar a CIM que:

- A vigência dos contratos celebrados em abril de 2020, estava associada às autorizações provisórias, que, entretanto, sofreram prorrogações em dezembro de 2021 e de 2023;
- Em dezembro de 2023, aquando da deliberação de prorrogação das autorizações provisórias, a CIM decidiu revogar os acordos em vigor e proceder à celebração de novos contratos, mediante a revisão da fundamentação económico-financeira, com vista a adequar os valores das compensações às condições económico-financeiras reais que, como era público e notório, sofreram alteração, e, dessa forma, manter os serviços de transporte considerados como indispensáveis para a mobilidade dos Estudantes como das pessoas;
- Os estudos económico-financeiros demoraram algum tempo a ser realizados e só com a celebração dos novos contratos serão revogados os anteriores acordos, revogação essa que produzirá efeitos a 03.12.2023;
- Os operadores vêm prestando o serviço público de transporte e cumprindo as obrigações de serviço público aplicáveis nos termos previstos e exigidos, pelo que deverão ser-lhes pagas as compensações devidas nos termos atualizados, ao abrigo destes novos contratos, já desde 03.12.2023.

24. No que se refere à *“informação sobre o cumprimento de determinações e recomendações vertidas em anteriores pareceres da AMT”* foi referido que:

- Foi determinada a elaboração de relatório de execução contratual e de confirmação de pressupostos, o que a CIM TTM cumpriu;
- Não houve necessidade de revisão dos valores previstos nos contratos a pagar aos operadores porque a CIM não pagou, a qualquer outro título, outros valores aos operadores para além dos previstos nesses contratos;
- No que se refere à *“Indicação dos gastos e rendimentos associados ao cálculo das compensações por obrigações de serviço público a atribuir no âmbito do contrato a celebrar (ou seja, ao cálculo do preço e, consequentemente, do valor/km)”*, foi referido que as indicações dos gastos e rendimentos associados ao cálculo das compensações por obrigações de serviço público a atribuir, constam dos estudos que foram realizados para cada um dos operadores, individualmente, que constam no Anexo I do documento remetido pela CIM.

25. Refere a deliberação da CIM que as compensações a pagar aos operadores serão as seguintes:

[confidencial]

26. Os estudos económico-financeiros realizados tiveram em conta:

- Características dos serviços alvo de fundamentação;
- Produção quilométrica - VKM produzidos anualmente (incluindo circulações em vazio);
- Estimativas de inflação mais recentes para o período entre 2023 e 2025. Complementarmente, consideraram-se as Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023 – 2027 (atualização) do Conselho das Finanças Públicas;
- Estimativas de receitas tarifárias;
- Estimativa do valor de financiamento do PART (atualmente, Incentiva TP+);
- Estimativas dos custos operacionais, incluindo custos com o material circulante, custos com parque de material e oficinas, custos com pessoal, custos com combustíveis e custos com Fornecimentos e Serviços Externos (FSE);
- Lucro razoável a atribuir aos operadores.

27. O pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (designadamente no seu Anexo), bem como no artigo 24.º do RJSPTP, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação do operador, no seu estrito interesse comercial¹¹.
28. Pretende-se compensar os operadores pela exploração dos atuais serviços públicos, titulados por autorizações provisórias, na pendência da adjudicação de um procedimento concursal que absorverá estes serviços, sendo que a CIM comunicou à AMT a emissão das referidas autorizações, num contexto de desenvolvimento de diligências procedimentais para a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros na região, por via de procedimento concorrencial.
29. Nestes casos *“considera-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam ope legis. A operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo visto do TdC, parecer de entidade administrativa, decisão judicial). Cada caso é concreto e específico e as soluções devem ser ponderadas pelas AT locais, que são, também, para efeitos do CCP e do RJSPTP, entidades adjudicantes.”*
30. *“A este propósito, de referir que a expressão “prazo máximo de dois anos”, constante do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado em 2019, não poderá ser interpretada e entendida, de forma isolada ou literal, requerendo a interpretação sistemática e teleológica de todo o enquadramento legal, nacional e europeu, aplicável, que decorre da presente análise.”*¹²
31. Considerando o antedito, cumpre ainda acrescentar que decorre diretamente do CCP, do RJSPTP, do Regulamento, dos Guiões da AMT¹³ comunicados às

¹¹ 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

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

¹³ 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

autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2019, de 25 de julho¹⁴, que é mandatário que da fundamentação resulte comprovada a necessidade de compensação pela prática de obrigações de serviço público e, neste caso, em especial, quais as circunstâncias (fatores, variáveis, pressupostos) que se alteraram, para levar à mudança das condições de exploração.

32. Em rigor, no que se refere a gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual, todos os dados deverão ser validados e afirmada a sua razoabilidade, sobretudo aqueles que são transmitidos pelos operadores.
33. Por outro lado, tendo a CIM realizado estudos de diagnóstico da rede atual e económicos e financeiros para o procedimento concursal regional, espera-se que seja comprovada a coerência dos dados de base e pressupostos, em sede de execução contratual.
34. Constata-se que o valor médio¹⁵ por quilómetro apurado para o 1.º ano da operação, que se traduz em [confidencial] EUR/VKm, vai ao encontro dos valores praticados na região de referência, e da conjuntura macroeconómica atual.
35. A análise económica contempla, entre outros, os dados estimados de gastos e rendimentos da exploração, que ditaram a necessidade de pagamento de uma compensação aos operadores, no que concerne à área de abrangência da CIM, no valor máximo de [confidencial] EUR (acrescidos do IVA à taxa legal aplicável).
36. Os contratos/acordos preveem o pagamento de uma contrapartida mensal aos operadores, calculada através do produto do valor/Km pela produção quilométrica

¹⁴ <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”.

¹⁵ Apurado considerando a globalidade da operação

produzida mensalmente, ao que acresce a “... titularidade da receita tarifária, do recebimento do valor relativo aos bilhetes de assinatura que lhe são requisitados nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, e de outras subvenções atribuídas por outras entidades públicas nos termos da lei...”

37. Estão por isso identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público sendo que, caso não se verificasse o respetivo pagamento, a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados revelar-se-ia impossível.
38. Resulta, assim, que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor que corresponde a estas últimas fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
39. Será sempre de garantir, de forma a evitar sobrecompensação, a aposição de um prazo contratual claro, em função da adjudicação do procedimento concursal já referido, mas também que a remuneração do operador deve ter em conta outros pagamentos e receitas. Caso contrário, os pagamentos finais podem ultrapassar o que é considerada a rentabilidade razoável nos termos do Regulamento.
40. No caso concreto, e uma vez que a receita de bilheteira, bem como receita a relativa aos passes escolares e bilhetes de assinatura, é atribuída ao operador, recomenda-se que, no respetivo instrumento contratual, sejam previstos os acertos a que pode haver lugar, por forma a evitar situações de sobrecompensação.
41. De qualquer modo, tendo em conta os estudos apresentados, verifica-se que o défice de exploração é totalmente coberto pela compensação.
42. É certo que os montantes que presidiram ao estudo são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, a CIM deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do presente Acordo, de forma a obter dados mais precisos que permitam ajustamentos contratuais ou mesmo ajustamentos em pagamentos.

43. Numa ótica de proporcionalidade, será necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade, e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
44. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que, nos termos da avaliação económica efetuada, a compensação a atribuir pela CIM remonta ao valor de [confidencial] EUR, nos termos do já exposto, não será de obstar à execução do contrato de serviço público em causa.
45. Assim, é de sublinhar que, no caso concreto:
- As obrigações de serviço público são descritas de forma expressa;
 - São impostas obrigações de informação e reporte de elementos operacionais, económicos e financeiros, com remissão para os respetivos diplomas legais;
 - É prevista a obrigação de utilização de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda possibilitem a deteção de situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
 - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros.
46. Sendo as obrigações estabelecidas de forma clara, objetiva e transparente, melhor se justifica o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.¹⁶

¹⁶ 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.

Monitorização/transmissão de informação

47. Sem prejuízo, em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹⁷, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
48. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual¹⁸, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
49. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação¹⁹, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²⁰, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos

¹⁷ 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”.

¹⁸ 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. (...)”.

¹⁹ 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

²⁰ 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

efetivamente vinculativos e com obrigações claras, potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e/ou eliminar.

50. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018²¹, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
51. 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, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento²², neste último caso desde 2015²³, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.
52. Nesse sentido, recomenda-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
53. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁴, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros

²¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²² 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

²³ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

²⁴ “(...) 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”.

públicos na prossecução de obrigações de serviço público²⁵, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias²⁶.

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

²⁵ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

²⁶ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

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

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

57. A este propósito, nos termos do consignado no RJSPTP, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

58. Nesse contexto, volta a sublinhar-se a recomendação de proceder a uma validação efetiva das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.
59. De sublinhar, também, que deve ser assegurado que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, não se substituindo o presente parecer à avaliação prevista naquele diploma.
60. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPT²⁷, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT²⁸.

Direitos dos Passageiros

61. No que se refere à relação com o passageiro, encontram-se estabelecidas algumas obrigações, bem como a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.²⁹
62. Para o efeito, é essencial³⁰, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.³¹

²⁷ 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

²⁸ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

²⁹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoire.pdf>

³⁰ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

³¹ 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

Relação com procedimento concursal regional

63. Assim, é de sublinhar que a emissão de parecer favorável é admissível tendo por condição que os circuitos em presença se encontram abrangidos pelo procedimento concursal concorrencial a cargo da CIM, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da interrupção do serviço de transporte público, pelo que seria o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte daqueles Municípios e evitar situações de rutura de serviços.
64. Em linha com o antedito:
- Será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIM, dos contratos *ad hoc* ora celebrados. Importa destacar que os contratos “*ad hoc*”, como os ora em causa, têm por finalidade garantir a continuidade das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira aos operadores em referência, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro;
 - Não obstante, não se devendo verificar a sobreposição temporal entre os contratos “*ad hoc*” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despendendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional.

Efeito retroativo

65. Nesta senda, cumpre deixar uma palavra no que concerne à pretensão de retroação dos efeitos do contrato a 04 de dezembro de 2023.
66. De referir as orientações do Tribunal de Contas³² que sublinham que “*a produção de efeitos retroativos dos contratos está limitada nos termos do artigo 287.º do*

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.

³² <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>

CCP, pelo que não podem ser consagrados efeitos retroativos em violação, designadamente do regime legal de cabimento e compromisso orçamentais e de fundos disponíveis e em violação das regras da concorrência.”

67. Refere aquele Acórdão que *“antes da adjudicação, que culmina o processo de escolha, não é possível saber, com segurança, que haverá um contrato e que uma dada entidade será a adjudicatária. Para além disso, num processo concorrencial, assumir que uma determinada entidade poderia iniciar a prestação de serviços antes de ser escolhida ofenderia, além do mais, princípios fundamentais de imparcialidade, concorrência e igualdade e lesaria os direitos e interesses legalmente protegidos dos restantes concorrentes ao procedimento de contratação.”*
68. Tais conclusões não poderão ser aplicadas a este acordo, uma vez que não temos presente uma situação concorrencial, tendo em conta que os operadores são a entidade que explora o serviço público rodoviário de passageiros na região, ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do artigo 10.º do RJSPT. Por outro lado, a situação concorrencial existirá apenas a partir da adjudicação que ocorrerá na sequência do procedimento que a CIM se encontra a promover, sendo o contrato de carácter transitório, perdendo a validade com a referida adjudicação.
69. De qualquer modo, cabe à CIM aduzir ao procedimento administrativo a fundamentação e cumprir todos os requisitos legais aplicáveis à autorização e cabimentação da despesa pública.

Penalidades e obrigações contratuais

70. Por fim, cumpre efetuar uma breve análise à relativa às penalidades e obrigações contratuais.
71. Considerado o teor da Cláusula 12.^a, constata-se que houve a preocupação de definir sanções relativas aos incumprimentos. As referidas sanções foram graduadas em leves, graves e muito graves, tendo sido fixados limites mínimos e máximos.
72. Ora, a AMT tem recomendado que, no que se refere a obrigações operacionais, sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o

cumprimento do índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos face ao número de serviços programados não pode ser inferior a x%; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a x%; ou ainda o cumprimento do índice de reclamações, nos termos do qual as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores não podem ser superiores a uma percentagem do número de passageiros.

73. Ainda sobre a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, tendo por base o artigo 339.º, n.º 1 do CCP, a jurisprudência entende que *“as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”*
74. Nesse sentido, deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa.
75. Ou seja, a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), bem como penalidades máximas e mínimas, graduadas em função da gravidade.
76. Caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão redundar num alargado incumprimento, sem incentivos em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por um serviço que não é prestado nos moldes equacionados.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

77. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/

utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

78. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados no estudo promovido pela CIM, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
79. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e a viabilização de um exercício de regulação, supervisão e organização do sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
80. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a CIM e os operadores, oferecendo, ainda, incentivos para os mesmos serem eficientes, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como à possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite sustentar-se expectativas de evolução favorável da procura.
81. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, o financiamento público por contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública e, consequentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o

crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos.

82. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
83. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
84. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com proximidade e conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz.
85. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com a CIM, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
86. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
87. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta

racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

88. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
89. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania.

IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

90. 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.
91. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
92. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de

forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos^{33 34} (por via de uma não sobrecompensação do operador).

93. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se à CIM:

- Que seja garantida, quanto às obrigações de serviço público, uma melhor objetivação, designadamente (a título meramente exemplificativo): que seja assegurada a frota de material circulante em bom estado de funcionamento e conservação; que seja garantida a regularidade e continuidade da prestação do serviço público; que se assegure o cumprimento de padrões e objetivos ambientais determinados pela legislação aplicável; que seja assegurado o respeito pelos direitos dos passageiros, etc.
- Que garanta, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, que os acordos identifiquem, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar a sua execução;
- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva dos acordos, devidamente assinada.

94. Recomenda-se ainda que:

- Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, a CIM deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas, não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;

³³ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

³⁴ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão.

- Nos termos do artigo 48.º do RJSPT, sejam transmitidos à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio.

V - CONCLUSÕES

95. Em suma, está em causa:

- Um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros em regime de prestação de serviços;
- O contrato produz efeitos até 31 de maio de 2025 ou até a data em que caduquem as autorizações provisórias;
- O valor médio da compensação por quilómetro é de [confidencial] EUR;
- O valor global do contrato é de [confidencial] EUR;
- As receitas provenientes da exploração são da titularidade do operador;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;
- Estão previstas obrigações de reporte, que se consideram satisfatórias tendo em conta o período de vigência do contrato.

96. No caso concreto, foi aduzida informação que permite considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.

97. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente

e sustentável e permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, 25 de julho de 2024

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino