

PARECER N.º 41/2019

**SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL**

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Castanheira de Pera (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por via de email datado de 09-09-2019, e para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o procedimento de ajuste direto tendente à contratualização da prestação de serviços de transporte de passageiros no concelho de Castanheira de Pera para o ano 2019/2020.
2. O presente parecer 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 respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - 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

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.

público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;

- 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 presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP).
7. Do mesmo passo, e em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

8. A título de enquadramento, refere o Município que, em concelho de *“baixa densidade, como é o caso de Castanheira de Pera, a rede de transportes é diminuta e a exploração*

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

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

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

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

do serviço é deficitária para os operadores, exigindo a tomada de medidas que viabilizem a sua continuidade”.

9. Acrescenta que:

- *“O Município debate-se com poucos recursos técnicos, humanos e financeiros, que constroem a sua ação, nomeadamente, no que respeita ao apetrechamento com os meios que seriam necessários (materiais e humanos) para a assunção direta do serviço de transportes escolares;*
- *O Município tem recorrido, assim, à rede de transporte público para assegurar a realização dos transportes escolares, mediante o alargamento/ajustamento das rotas e percursos das carreiras públicas de forma a cobrir todo o Concelho;*
- *O referido ajustamento permite uma maior cobertura do território, com ganhos para a população, nomeadamente, em termos de acessibilidade, aos quais acrescem a contribuição para a promoção do desenvolvimento sustentável, através de uma maior eficiência no uso dos recursos;*
- *Não se perspectivam alternativas que permitam dar prossecução às obrigações do Município no domínio dos transportes escolares, não podendo este eximir-se do cumprimento das mesmas; (...)*
- *Verificou-se um atraso nas démarches relativas à presente contratação advindas das várias diligências que tiveram de ser efetuadas, nomeadamente para a recolha de informação relevante para a mesma;*
- *É de extrema urgência que se proceda à contratação em causa, atendendo ao início do ano letivo e à necessidade de assegurar o transporte coletivo de passageiros, quer regular, quer escolar”.*

10. Refere igualmente que:

- *“Em 22/09/2005 foi celebrado um Acordo para Manutenção dos Transportes Regulares de Passageiros na Zona do Pinhal Interior Norte entre a DGTTF (Direção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais), as Câmaras Municipais de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra e Pedrógão Grande e a empresa Rodoviária da Beira Litoral, SA (Transdev), tendo por objeto garantir a continuação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros, identificados no respetivo Anexo I, nos Municípios em apreço,*

mediante a atribuição de uma comparticipação financeira ao operador RBL, na qualidade de concessionário daquele serviço”;

- *Em 19/07/2007 foi celebrado um novo Acordo (Acordo de Colaboração Técnico-Financeira – Transportes regulares de passageiros na zona do Pinhal Interior Norte), cuja cópia se anexa (doc. 1), entre os mesmos signatários e tendo igual objeto, mas com algumas alterações de que se destacam o aumento da compensação a atribuir ao operador e o período de vigência, que passou a ser de um ano, considerando-se prorrogado por iguais períodos se nenhuma das partes o denunciar nos trinta dias anteriores ao termo de cada ano de validade, o que, até à data e que o Município tenha conhecimento, não aconteceu;*
- *O Anexo II a este novo Acordo define as comparticipações financeiras a que se refere a cláusula 3.^a do mesmo, sendo que, à data, cabia ao Município de Castanheira de Pera o pagamento de 22.129,00 €, montante que, ao abrigo do disposto na cláusula 5.^a do documento em apreço e com base na informação prestada pelo operador, foi sendo atualizado de acordo com os aumentos tarifários da DGTTF/IMT, atingindo em 2018/2019 o valor de 28.860,01 €.”.*

11. Com a aprovação do RJSPTP:

- *“O Município, usando a prerrogativa prevista no n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, delegou na CIMRL – Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria algumas das suas competências enquanto Autoridade de Transporte, nomeadamente, para autorizar a manutenção de alvarás/licenças para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos ao abrigo do Regulamento de Transporte em Automóvel, e em regime de exploração provisória;*
- *Encontra-se a decorrer o período transitório fixado pela Lei n.º 52/2015 que permite a continuidade de exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros anteriormente concessionados, em regime provisório;*
- *O operador Rodoviária da Beira Litoral, SA, ao abrigo do RTA - Regulamento de Transportes em Automóveis, era o concessionário do serviço público de transporte de passageiros neste território, sendo o único que aqui continua a operar carreiras públicas atento os horários e paragens dos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros registados no SIGGESC, pese embora agora o faça*

em regime provisório, nos termos das deliberações do Conselho Diretivo do IMT, I.P. de 27/06/2016 e 22/12/2016, cujas cópias se anexam (docs. 2 e 3).”

12. Face ao exposto, considera o Município que:

- *“(...) se sobrepõe o superior interesse público no cumprimento das obrigações a que o Município está sujeito, encontrando-se verificadas situações excecionais que determinam a necessidade de adoção de um procedimento célere de contratação, como seja o ajuste direto, destinado a assegurar o referido interesse público, evitando a rutura ou o risco eminente de rutura de serviços, conforme estipulado no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 52/2015 de 09 de junho (RJSPTP);*
- *Considera-se, igualmente, que, no momento, e atendendo ao Acordo de Colaboração Técnico-Financeira – Transportes regulares de passageiros na zona do Pinhal Interior Norte supramencionado, bem como ao facto de a Rodoviária da Beira Litoral, SA continuar a ser o único operador de carreiras públicas no Concelho, esta é a entidade que se encontra habilitada a realizar serviço de transporte de passageiros, agregando o transporte regular com o transporte escolar, que ora se pretende contratar;*
- *Atendendo aos valores que foi possível apurar em face dos dados disponíveis e que constam da informação financeira que se junta em anexo (doc. 4), considera-se que o valor base para abertura do procedimento deverá ser de 26.479,66 €, sem IVA, incluindo já a verba de 7.708,46 € referente ao Acordo de Colaboração Técnico-Financeira – Transportes regulares de passageiros na zona do Pinhal Interior Norte.”*

13. A cláusula 5.^a do Caderno de Encargos estabelece que o prestador de serviços se obriga à realização dos transportes nos termos especificados em anexo, ou seja, a realização de transporte coletivo de passageiros previstos no Acordo de Colaboração Técnico-Financeira assinado entre a DGTTF e vários Municípios da Zona do Pinhal Interior Norte, na parte aplicável ao Município bem como o reajustamento da rede de transportes no concelho de Castanheira de Pera de modo a garantir transportes em percursos e horários que antes não estavam contemplados, de acordo com o estipulado no Anexo B, onde estão especificadas as linhas, os horários e passagens.

14. A Cláusula 6.^a estabelece que o prestador de serviços se obriga à realização dos transportes entre 16 de setembro de 2019 e 03 de dezembro de 2019, inclusive.

15. Por sua vez a Cláusula 7.^a prevê que o desenvolvimento das atividades incluídas na prestação de serviços não pode ser interrompido ou suspenso pela entidade adjudicatária, exceto se autorizado. Caso se verifique uma avaria imprevisível ou qualquer outro incidente e/ou acidente grave, incluindo situações de emergência, que obrigue à interrupção ou à diminuição da disponibilidade do serviço de transporte em qualquer linha ou circuito, ou que impeça o acesso dos Clientes ao mesmo em alguma estação ou paragem, o adjudicatário deve dar conhecimento ao Município e aos passageiros, mobilizar os meios adequados à minimização do impacto nos Clientes e à reparação da avaria no menor período de tempo possível, sendo responsável por todos os custos inerentes ao cumprimento das obrigações assumidas referidas.
16. Quanto a este aspeto, é estabelecido que o Município pode *“avaliar o desempenho do adjudicatário na tomada de medidas de reação perante uma interrupção ou suspensão accidental do serviço e investigar as razões que a ocasionaram, designadamente para efeitos de avaliação da qualidade de prestação de serviços do adjudicatário e/ou de aplicação de sanções contratuais ou resolução do Contrato.”*
17. A Cláusula 9.^a estabelece que o preço base é fixado em 26.479,66 €, incluindo já a verba de 7.708,46 € referente ao Acordo de Colaboração Técnico-Financeira – Transportes regulares de passageiros na zona do Pinhal Interior Norte, incluindo todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao Município.
18. De acordo com a Cláusula 12.^a, se o operador cumprir defeituosamente qualquer das suas obrigações contratuais por facto que lhe seja imputável ou não as cumprir de forma pontual, e se instado a corrigir a situação, o não fizer, o Município pode optar por substituir-se ao adjudicatário, promovendo, a expensas deste, o desenvolvimento, direto ou por intermédio de terceiro, das atividades concedidas não executadas ou considerar o incumprimento como definitivo e resolver o Contrato.
19. Sem prejuízo das sanções contratuais previstas na Cláusula 13.^a, se o incumprimento defeituoso ou o incumprimento parcial ou total das obrigações do adjudicatário conduzirem à impossibilidade definitiva do cumprimento ou à perda do interesse do Município, este pode optar por resolver o contrato.
20. Por seu turno, a Cláusula 13.^a estabelece que, sem prejuízo da possibilidade de sequestro, resgate e resolução sancionatória do contrato nos termos do artigo 333.º do Código dos Contratos Públicos, o Município, com observância das regras previstas nos artigos 325.º e 329.º do mesmo diploma legal e no artigo 45.º do RJSPTP, pode aplicar

multas em caso de incumprimento pelo adjudicatário das suas obrigações, sendo estas classificadas de leves, graves e muito graves.

21. De acordo com o contrato, consideram-se:

- Infrações leves, sancionáveis com multa contratual de 100€ a 250€/por dia de incumprimento, entre outras, os atrasos sucessivos e diários que excedam os 15 minutos (ii) todas as demais situações de incumprimento que resultem de um comportamento de culpa leve por parte do adjudicatário;
- Infrações graves, sancionáveis com multa contratual de 300€ a 500€/por dia de incumprimento, entre outras, os atrasos sucessivos e diários que excedam os 30 minutos;
- Infrações muito graves, sancionáveis com multa contratual de 500€ a 750€/por dia de incumprimento: (i) a suspensão do serviço público de transporte de passageiros por facto não imputável ao Município; (ii) o não envio da informação de fundamentação económico-financeira dos valores do contrato, nomeadamente (Passageiros transportados, percursos médios, kms, consumo de combustível, receitas, vendas, custos diretos e indiretos), mensalmente e nos termos do disposto no RJSPTP.

22. O Município junta ainda uma informação destinada a apurar o preço estimado que fundamente o preço contratual, tendo por referência, nomeadamente: (i) *“o contrato celebrado entre este Município e a Rodoviária da Beira Litoral, SA, no ano letivo 2018/2019”*; (ii) *“os elementos remetidos por aquela empresa em resposta ao pedido de envio da fundamentação económico-financeira dos valores subjacentes ao Acordo do Pinhal Interior Norte, da fundamentação económico-financeira subjacente aos valores propostos para o contrato de prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros no concelho de Castanheira de Pera nos anos 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019 e/ou outros dados que permitissem formular aquelas fundamentações”*; (iii) O Acordo de Colaboração Técnico-Financeira – já mencionado e (iv) *“o levantamento do número estimado de quilómetros a efetuar na prestação de serviços em causa, tendo por base não apenas os constantes do Acordo suprarreferido, mas também os recolhidos pela Autarquia”*.

23. É de referir que o operador incumbente enviou dados de exploração ao Município, que incluem a desagregação de receitas, despesas, custos diretos e indiretos por cada uma

das carreiras, bem como o número de passageiros transportados, percurso médio por passageiro, quilómetros e consumo médio de combustível e ainda a relação de passes escolares atinentes ao ano letivo 2018/19.

24. Ainda que os elementos de base não provenham de um sistema de contabilidade analítica, com desagregação ao nível dos serviços prestados na Edilidade, como referido pelo Município, tendo em conta os quilómetros afetos a cada percurso e os valores anteriormente contratados foi possível apurar que serão percorridos cerca de 27.675 km, com um custo que ascende a 26.479,66 €, sem IVA.

III – DA ANÁLISE

25. Antes demais, a título de enquadramento, cumpre referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, produziu-se uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP 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 através de procedimento de contratação pública (modelo de “concorrência-regulada”).
26. Segundo os artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário, atribuídos ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, *“mantêm-se em vigor até ao final do respetivo prazo de vigência ou até 3 de dezembro de 2019, consoante a data que ocorrer primeiro”* e *“não podendo o respetivo prazo de vigência terminar, em caso algum, após 3 de dezembro de 2019”*.
27. Tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, e que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.

28. Por outro lado, refere o artigo 8.º do Regulamento que *“Até 2 de dezembro de 2019, os Estados-Membros tomam medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte”*.
29. De referir que o Regulamento refere, no seu artigo 5.º, e indistintamente, *“procedimentos de adjudicação”, “formas de adjudicação” ou “adjudicação”, mas precedida dos necessários “procedimentos” ou mesmo “participação em adjudicações de contratos por concurso”, pelo que não decorrerá que a adjudicação (ato administrativo adjudicatório em sentido próprio) deva, impreterivelmente, ser efetuada antes daquela data. Aliás, referem as orientações da Comissão 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”*.
30. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, neste período, iniciar o processo que leve à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista uma decisão vinculada de submissão à concorrência antes do fim do período transitório.
31. Até porque, tendo em conta os procedimentos e prazos imperativos subjacentes ao lançamento de tais procedimentos, incluindo eventuais vicissitudes, como impugnações judiciais, bem como os prazos inerentes à emissão de pareceres de entidades competentes como a AMT e o Tribunal de Contas, poderá verificar-se que mesmo os procedimentos lançados no período transitório poderão não se encontrar adjudicados até 3 de dezembro de 2019.
32. A AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes⁶, além de ter

⁶ Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes:

realizado uma panóplia de ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos.

33. 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”⁷, 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 limitado, tendo em conta que:

- “O n.º 1 do artigo 19.º do RJSPTP estabelece que a exploração do serviço público do transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pelas autoridades de transportes competentes a (i) operadores internos; ou (ii) a outros operadores de serviço público, nos termos do Artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no CCP;
- Os números seguintes do mesmo Artigo 19.º do RJSPTP, em consonância com o Regulamento, esclarecem quais as restantes situações nas quais é legalmente admissível o recurso ao ajuste direto (ou a outras situações de atribuição direta, como é o caso de prorrogação de contratos de serviço público já em vigor). Assim: (i) a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência; (ii) nestas situações (de emergência), a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto,

<https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp_01-04-20161.pdf (iv) 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> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite indicadores monitorizacao supervisao at-2.pdf> ; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/> ; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-mínimos»-PUB.pdf> ; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais: <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guiões/>

⁷ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público; (iii) em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3 do Artigo 19.º (rutura ou risco eminente de rutura de serviço e situações de emergência), o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos;

- *No que respeita à possibilidade de recorrer ao ajuste direto no caso de “contratos de pequeno valor”/regra de minimis (prevista no Regulamento, mas não densificada no RJSPTP, e não tendo reflexo no CCP) (...) o recurso ao ajuste direto pelas autoridades de transporte nos termos do Regulamento (limiares de mínimos estabelecidos no que respeita aos montantes e ativos afetos à operação de transporte) apenas é admissível se tal se compaginar com os limites estabelecidos na legislação nacional aplicável à disciplina vigente da contratação pública (CCP).”*

34. Do mesmo passo, foi também referido que a possibilidade de recurso excecional a um ajuste direto depende da verificação prévia, por parte das autoridades de transportes, de requisitos específicos previstos na lei quando, onde e caso se verifique que devam ser demonstrados e terá sempre que ser justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade às entidades adjudicantes das circunstâncias invocadas.
35. Neste contexto, o Município ou a Comunidade Intermunicipal em que se integra ainda não submeteram a concurso os serviços de transportes na região, não obstante se considerar que se encontram no âmbito do período transitório do Regulamento.
36. No entanto, não se pode deixar de referir que, pelo menos desde 2015, são claras as obrigações legais nesta sede, sendo que o Município não assumiu competências nesta matéria este ano, mas, em rigor, desde que celebra contratos com um operador, sempre associados ao transporte escolar, logo se infere indubitavelmente que as necessidades em causa são periódicas e previsíveis.
37. Naturalmente, sendo previsível o fim do contrato em vigor e que a preparação de Concurso Público, que enquadre a prestação dos serviços públicos em vigor para lá de 3 de dezembro de 2019, enfrentava delongas, a rutura ou risco de rutura iminente de serviços também seria objetivamente previsível para a autarquia.

38. Contudo, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), e, por outro lado, 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 emergência.
39. Aliás, no que tange a situações de rutura ou de risco de rutura iminente de serviços haverá que relevar que o valor do direito à mobilidade dos cidadãos, independentemente da interruptibilidade do serviço público, e o necessário despoletar dos competentes procedimentos administrativos para o efeito, poderiam, naturalmente, ter sido antecipadas pelo Município.
40. Nesse sentido, admitir-se-á a possibilidade de lançamento do ajuste direto, nos termos previstos no artigo 19.º do RJSPTP, sendo que tal consideração parte do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal, até 3 de dezembro de 2019 (sublinhado nosso).
41. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
42. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

⁸ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

43. 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”*⁹.¹⁰
44. Também, 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”*.¹¹
45. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (…)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(…) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum,*

⁹ 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).

¹⁰ 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) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (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.

¹¹ 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”*.

exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.

46. No mesmo sentido, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹², igual ao efeito financeiro líquido”.*
47. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*
48. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração 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*

¹² 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”.*

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 público¹³”.*

49. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*
50. No caso concreto, o Município celebra um novo contrato, estabelecendo novas obrigações, ainda que remetendo para matérias constantes do anterior Acordo de Colaboração Técnico Financeira.
51. Aquele Acordo estabelecia obrigações contratuais genéricas, sem indicadores claros sobre as obrigações de *performance* ou de transmissão de informação, pelo que tal comprometia, naturalmente, a aplicação de qualquer multa contratual ou mesmo da sanção genérica de rescisão contratual. Ou seja, não sendo claro o que se considera por incumprimento também se dificultará a aplicação de qualquer sanção, o que diminui ou elimina a vinculatividade do contrato.
52. Por outro lado, o mesmo Acordo previa a obrigação de transmissão de informação sobre *“exploração de cada carreira, designadamente quanto ao número de passageiros transportados para além dos alunos, bem como as receitas tarifárias e contas de exploração”.*
53. Também neste caso, a falta de especificação de conceitos dificulta a identificação de incumprimentos concretos, não existindo evidência de que tenham sido apuradas falhas contratuais ou aplicadas sanções no caso de toda a informação não ter sido transmitida.
54. De qualquer modo, sempre se dirá que o conceito de conta de exploração é mais abrangente e informativo do que os dados que foram fornecidos pelo operador.
55. Neste contexto ainda, o artigo 22.º do RJSPTP impõe, desde 2015, a transmissão de diversos dados às autoridades de transportes, além do relatório e contas anual referente ao ano anterior, como sejam (para cada linha, área geográfica e título de transporte):

¹³ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

“a) Dados geográficos e alfanuméricos de caracterização de cada linha e paragem; b) Horário; c) Tarifários; d) Número de veículos.km produzidos; e) Número de lugares.km produzidos; f) Número de passageiros transportados; g) Número de passageiros.km transportados; h) Número de lugares.km oferecidos; i) Receitas e vendas tarifárias anuais; j) Custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor; k) Velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta; l) Tipologia de veículo utilizado, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.”

56. De acordo com o artigo 22.º e com a alínea e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, a não transmissão de tais dados constitui uma infração suscetível de procedimento contraordenacional, conduzido pela AMT. Não obstante a importância de tais dados para a monitorização contratual e para o apuramento de compensações, não existe registo de qualquer comunicação à AMT no sentido de iniciar tais procedimentos.
57. Também relativamente àquele Acordo não existiam evidências sobre o racional de apuramento das compensações financeiras subjacentes a uma obrigação genérica de manutenção em exploração de diversos serviços de transportes, sem conclusão sobre se a obrigação imposta pela autoridade induz um défice operacional que o operador não aceitaria no âmbito do seu interesse comercial.
58. Ora, um contrato sem imposição de obrigações de serviço público, formuladas nos termos exigidos pelo n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, e que sejam efetivamente vinculativos, bem como a falta de elementos ou elementos claros de que o valor da compensação obedece ao estabelecido no citado artigo 24.º do RJSPTP, e sobretudo para um operador que não tem direitos exclusivos e opera ao abrigo de uma autorização provisória, está em manifesta contradição com o consignado nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
59. Tal assume crescente relevância uma vez que está em causa não apenas o pagamento de passes de estudantes, mas também a subsidiação da exploração do transporte público de passageiros.
60. No entanto, com o novo contrato, o Município introduz relevantes alterações como sejam, a especificação de obrigações contratuais, incluindo a transmissão e informação relevante nos termos do RJSPTP e a especificação e objetivação do que se considera incumprimento contratual, tudo isto tendo por base um exercício de fundamentação do racional de apuramento do preço contratual.

61. Contudo, será de ter em conta que as estimativas partem de dados transmitidos pelo operador, na preparação deste procedimento e nos anteriores, tendo sido utilizados pela autarquia para apurar custos segundos os quilómetros percorridos.
62. No entanto, mais uma vez, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de 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.
63. Nesse sentido, e independentemente de se tratar de um processo urgente, destinado a evitar que a população se veja impedida de aceder ao transporte público, sobretudo estudantes no início do transporte escolar, mesmo que a urgência pudesse ter sido antecipada pelo Município, considera-se não ser de determinar alterações estruturais no contrato ou na sua fundamentação, pois caso assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros no mês de setembro.
64. Sem prejuízo do antedito, e também porque o presente contrato ainda remete para obrigações constantes do anterior protocolo, afigura-se relevante a introdução de diversas obrigações contratuais e de reporte, para o operador e para o município.
65. Por um lado, a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração prevista no âmbito do já referido Acordo de Colaboração Técnico-Financeira, sob pena de o operador, por via de contratos com diversos municípios, ser remunerado diversas vezes pelo mesmo serviço.
66. Por outro, o Município deve articular-se, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, com os Municípios contíguos e com a CIM, no sentido de apurar as competências efetivas de gestão dos diversos serviços em causa, uma vez que se pretende atribuir compensações a linhas que podem ser municipais, intermunicipais ou inter-regionais, o que se situa no âmbito de competências de várias entidades (artigos 6.º a 9.º do RJSPTP).

67. Também se considera relevante que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações prevista nos artigo 22.º, 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.
68. Naturalmente, estas considerações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, até 3 de dezembro de 2019. (sublinhado nosso)
69. Dada a complexidade do procedimento, bem como o seu próprio volume da operação em causa, deve ainda considerar-se não ser de impor obrigações adicionais ou excessivas de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício), sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos e porque, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.

IV - DETERMINAÇÕES

70. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual e na preparação de futuros procedimentos, avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos.^{14 15}

¹⁴ 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."

¹⁵ 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

(por via de uma não sobrecompensação do operador), deverá determinar-se que deve ser elaborado um relatório de execução contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações (não apenas os montantes relativos a passes de estudantes) têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, tendo em conta:

- Os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹⁶ na gestão contratual e remete tal informação à AMT;
- 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 uma 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.

71. De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;
72. Nos termos do Regulamento, para efeitos de se aferir da razoabilidade e aderência à realidade dos dados disponíveis que servirem de base ao modelo contratual, bem como para verificar da razoabilidade e aderência à realidade dos dados apresentados pela empresa, eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual, se tal tiver um efeito positivo na maximização de recursos públicos¹⁷, seja prevista, contratualmente:

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. (...)”.

¹⁶ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

¹⁷ 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 (...)”.

- A auditoria, pelo Município, aos dados de exploração que sejam transmitidos;
 - A introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, e/ou num período transitório, se introduzirem regras de transmissão de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados, no concelho de Castanheira de Pera¹⁸.
73. De referir que se consideram as determinações supra também relevantes e essenciais para que a fundamentação de futuros procedimentos possa consubstanciar-se num maior detalhe, certeza e objetividade
74. Deverá determinar-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, proceder às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
 - Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, também para os efeitos das anteriores determinações. Neste aspeto, o Município deverá apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC) para efeito do competente procedimento contraordenacional, bem como deverá apurar e sancionar outros incumprimentos contratuais no âmbito do anterior acordo;
 - Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do

¹⁸ 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 (...)”.

regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;

- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

75. Por outro prisma, o Município deve articular-se, nos termos do artigo 10.º do RJSPPT, com os Municípios contíguos e com a CIM, no sentido de se apurarem as competências efetivas de gestão dos diversos serviços em causa, uma vez que se pretende atribuir compensações a linhas que podem ser municipais, intermunicipais ou inter-regionais, o que se situa no âmbito de competências de várias entidades (artigos 6.º a 9.º do RJSPPT).
76. Mais se deverá determinar que o Município demonstre, no prazo de 20 dias úteis, que as medidas tomadas têm a virtualidade de cumprir as determinações ora efetuadas, sanar as insuficiências verificadas e que são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa.
77. Naturalmente, tais determinações não obstam ao exercício do poder contraordenacional da AMT, por iniciativa própria desta Autoridade e mesmo na ausência de informação por parte do Município, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

III – DAS CONCLUSÕES

78. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT, no que concerne ao seu objeto específico, não obsta ao prosseguimento do procedimento, tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público até 3 de dezembro de 2019 e destinado a evitar uma eminente interrupção do serviço público de transporte de passageiros.
79. No entanto, de forma a garantir-se a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, o parecer positivo da AMT está condicionado ao cumprimento

das determinações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique o seu incumprimento não fundamentado. (sublinhado nosso)

80. 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.

Lisboa, 12 de setembro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial

Direção de Supervisão