

PARECER N.º 35/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por via de email datado de 31-01-2020 e para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos, o procedimento de contratualização da exploração Linhas Transporte Público de passageiros e atribuição de compensação por obrigação de serviço Público naquela região.
2. Foram remetidos, para o efeito:
 - Contratos interadministrativos celebrados entre as autarquias de Miranda do Douro, Mogadouro, Mirandela, Alfândega da Fé, Macedo de Cavaleiros, Vila Flor, Vimioso e Vinhais;
 - Propostas de contratos a celebrar com os operadores: [confidencial],;
 - Ofícios de notificação aos operadores quanto à intenção de contratualização de obrigações de serviço público;
 - Fundamentação económico-financeira dos montantes de compensação preconizados.
3. Foram solicitados esclarecimentos à CIM em 31-01-2020, 06-02-2020 e 13-02-2020, os quais foram respondidos em 06-02-2020, 12-02-2020 e 13-04-2020.
4. 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.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão,

promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

6. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
- 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.

7. 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.

8. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir

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

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

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.

um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

9. A CIM apresentou fundamentação económico-financeira dos serviços de transporte público de passageiros a contratualizar com cada um dos operadores, incluindo a (i) Caracterização dos serviços alvo da fundamentação e protocolo, onde são caracterizados a os serviços a contratualizar quanto a dias de operação, horários, extensão dos circuitos, número de circulações, e (ii) fundamentação económico-financeira, que inclui a estimativa dos custos operacionais com base em valores de mercado considerados razoáveis, a estimativa de receitas e a determinação dos valores compensações a serem pagas pela CIM.
10. Refere a CIM que o decréscimo da procura do transporte coletivo de passageiros na região tem levado ao pedido de cancelamento e suspensão temporária de alguns dos serviços operados pelos operadores de transporte e que existem serviços que importa manter para satisfazer as necessidades de transporte de alguns segmentos da população, nomeadamente, as populações mais isoladas e os estudantes, tornando-se assim necessário tomar medidas que viabilizem a manutenção dos serviços, defendendo existir um preponderante interesse público que merece ser acautelado.
11. Assim:
 - A contratualização com a [confidencial] incluirá a prestação de 2 serviços de transporte: um serviço a realizar no município de Mogadouro e um serviço a realizar no município de Vimioso;
 - A contratualização com a [confidencial] inclui a prestação de 9 serviços de transporte: 5 serviços a realizar no município de Mirandela e 4 serviços a realizar no município de Vila Flor;
 - A contratualização com a [confidencial] incluirá a prestação de 6 serviços de transporte: um serviço a realizar no município de Macedo de Cavaleiros, dois serviços no município de Mirandela e três serviços no município de Vinhais;

- A contratualização com a [confidencial] incluirá a prestação de 15 serviços de transporte: 5 serviços a realizar no município de Alfândega da Fé e 10 serviços a realizar no município de Macedo de Cavaleiros.
 - A contratualização com a [confidencial] abrange a prestação de 2 serviços de transporte: um serviço a realizar no município de Mirandela e outro a realizar no município de Vinhais.
 - A contratualização com a [confidencial] incluirá a prestação de 17 serviços de transporte: 8 serviços a realizar no município de Miranda do Douro e 9 serviços a realizar no município de Mogadouro.
12. Para cada um dos serviços são apresentados os seguintes dados: (i) circuito, (ii) município, (iii) origem, (iv) destino, (v) hora de início, (vi) hora de fim, (vii) extensão, (viii) produção quilométrica, (ix) número de dias em período escolar, (x) número de dias em período de férias, (xi) lugares servidos, (xii) frota (tipologia, capacidade e consumo médio), (xiii) procura (alunos transportados, passageiros com bilhete, passageiros com passe social).
13. No que se refere à procura foi estimada com base na informação apurada pelos Municípios pelo operador, validada depois pela CIM. No que se refere à extensão de cada serviço foi determinada com base na modelação dos serviços no software VISUM, de acordo com os percursos cedidos pelos municípios servidos por estas carreiras.
14. Quanto aos custos de produção, apresentam-se custos de (i) combustível, (ii) pessoal, (iii) manutenção, (iv) seguros e (v) outros:
- O custo de combustível foi determinado, com base na informação do operador e na DGE, pelo produto entre o consumo médio dos veículos, a extensão total de quilómetros realizada e o valor de referência para o custo unitário do combustível. Para o valor de referência de combustível, e tendo em conta que este valor oscila durante o ano, foi calculado um valor médio para 2019 e que orça em [confidencial] €/l;
 - Quanto ao custo de pessoal, e uma vez que varia de operador para operador, utilizou-se o encargo médio mensal com o pessoal cedido pelo operador e aplicou-se este valor ao período total de operação;
 - Para a manutenção, com base na informação do operador e validado com base no benchmarking com outros operadores, como referência, utilizou-se o custo

de [confidencial] €/km que resulta dos encargos do operador com esta componente e tendo em contas o VKM produzidos;

- Para os seguros, com base na informação do operador e validado com base no benchmarking com outros operadores, assumiu-se o custo unitário de [confidencial] €/km;
- Em outros custos em que os operadores incorrem como os custos fiscais, administrativos, etc. foi obtido um valor de referência, com base na informação do operador;
- Quanto a margem de lucro, com base na informação do operador e estimado com base no *benchmarking* com outros operadores, foram apuradas diferentes margens para cada um dos operadores, face às diferentes estruturas de custos e produção quilométrica: [confidencial]

15. Com base nestes pressupostos foram obtidas as estimativas de custos e receitas da operação, bem como a taxa de cobertura e compensações a liquidar:

[confidencial]

16. Após uma análise preliminar da AMT em 31/01/2020 e os pontos abordados e discutidos na reunião de dia 13/02/2020, foram entregues novos relatórios de fundamentação técnica e financeira, de onde constam:

- Contextualização da existência de compensações nos municípios que compõem a CIM-TTM: *“Foi realizado um enquadramento histórico sobre as compensações por obrigações de serviço público de transporte de passageiros, no qual se apresentam os montantes pagos pelos municípios nos últimos três anos aos operadores para assegurarem os serviços de TP nos seus municípios. Note-se que estes dados foram solicitados aos municípios, tendo a maioria disponibilizado informação para três anos”.*
- Consideração da informação de receitas e procura que foi disponibilizada no âmbito do PART *“(na versão anterior, os dados apresentados eram estimados pelo consultor a partir da informação referente ao mês de maio de 2018 cedida pelo operador: As receitas consideradas neste exercício correspondem às receitas fornecidas no âmbito do PART no período de maio a dezembro de 2020. O operador forneceu também informação para o período compreendido entre janeiro a Abril de 2019. Estas receitas foram utilizadas como ponto de partida*

para estimar as receitas geradas durante o período de transição, devidamente atualizadas ao período em estudo. Já no que se refere à procura, tal como é exposto nos relatórios para a maioria dos operadores, não foi possível obter dados fidedignos de procura por parte dos operadores, os quais justificam esta ausência de informação com o facto de o sistema de validação de títulos de viagem ser obsoleto e não lhe permitir distinguir as validações por título de transporte”;

- Atualização dos custos de produção: *“Os custos de produção foram atualizados de acordo com informação fornecida pelos operadores relativamente à sua operação em 2019. No exercício anterior os dados de operação referiam-se a custos operacionais de 2018 atualizados pelo consultor. Note-se que os custos referentes a 2019 foram também eles comparados com valores praticados em outras operações semelhantes. Estes custos foram também validados com a CIM-TTM”.*
- Período de vigência do contrato: *“No exercício entregue anteriormente, partiu-se do pressuposto que o contrato teria uma validade anual e que haveria a necessidade de realizar novos contratos até à contratualização do novo operador, tendo as compensações calculadas a partir dos custos e receitas anuais. Nesta nova formulação, em que se admite que não se conhece a data de término do contrato (no limite 02 de Dezembro de 2021), as compensações foram calculadas com base num dia médio de operação. Os valores de compensação partem do pressuposto que os contratos são assinados em 01 de maio de 2020, tendo sido considerada nos cálculos, a operação do final do ano letivo de 2019/2020. Considerando a situação atual devido à COVID 19 e a eventualidade da não reabertura do ano letivo, será necessário ajustar os valores apresentados no relatórios de fundamentação.”.*

17. Assim, as compensações pagas nos últimos três anos, correspondem a:

[confidencial]

18. Desde já se sublinha que a base contratual para o pagamento das referidas compensações deverá ser remetida à AMT.

19. Quanto à produção quilométrica média diária estimada, o período de funcionamento destes serviços está compreendido entre a data de assinatura do contrato que é

sustentado por esta fundamentação e a data de entrada em operação do novo operador ou, no limite, a data de 2 de Dezembro de 2021:

- [confidencial]: Para esta operação, a produção quilométrica média diária é de estimada é de 113,6 vkm (veículos-km);
- [confidencial]: Para esta operação, a produção quilométrica média diária é de estimada é de 809,4 vkm (veículos-km);
- [confidencial]: Para esta operação, a produção quilométrica média diária estimada é de 465,7 vkm (veículos-km);
- [confidencial]: Para esta operação, a produção quilométrica média diária estimada é de 1 221 vkm (veículos-km);
- [confidencial]: Para esta operação, a produção quilométrica média diária estimada é de 92,4 vkm (veículos-km);
- [confidencial]: Para esta operação, a produção quilométrica média diária estimada é de 946 vkm (veículos-km).

20. No que se refere às estimativas de procura, refere a CIM que *“apenas é possível fazê-la por serviço com base na informação referente ao ano letivo 2019/2020 prestada pelos Municípios, que disponibiliza o número de alunos que é necessário transportar em cada um dos circuitos. Relativamente à procura dos restantes utilizadores, não foi possível obter dados fidedignos por parte do operador, o qual justifica esta ausência de informação com o facto de o sistema de validação de títulos de viagem estar obsoleto, pelo que não lhe permite distinguir as validações por título de transporte. Note-se que, embora não seja possível determinar a procura em número de passageiros, os dados cedidos pelo operador permitem determinar o valor do total de receitas para o ano de 2019, incluindo as receitas que foram realizadas após a implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária dos Transportes Públicos (PART)”*.
21. Quanto à ausência de informação para desagregação de títulos, considera-se, desde já, que a mesma, para efeitos do futuro concurso público internacional, deverá ser estimada, porque essencial para fundamentar a estrutura da procura e receitas com maior precisão.
22. Quanto ao combustível, o custo foi determinado pelo produto entre o consumo médio dos veículos, a extensão total média diária de quilómetros realizada e o valor de referência para o custo unitário do combustível. Para o valor de referência de

combustível, e tendo em conta que este valor oscila durante o ano, foi calculado um valor médio para 2019 o qual orça em [confidencial] €/l.

[confidencial]

23. Foram igualmente apurados outros custos:

[confidencial]

24. Quanto a outros custos em que os operadores incorrem como os custos fiscais, administrativos, amortizações, etc. refere-se que *“a parcela diária de “outros custos” calculada a partir do valor mensal indicado pelo operador. Note-se que esta é uma rubrica que, devido à sua natureza, é de difícil comparação com outras operações, uma vez que cada operador pode incluir diferentes custos (como indicado anteriormente) e não existem valores de referência que permitam a sua comparação”*.

25. Acrescenta a CIM que *“a atual situação de pandemia de Covid-19, que motivou a suspensão do período escolar e a declaração do estado de emergência nacional, teve um profundo impacto na procura do transporte público de passageiros nas Terras de Trás-os-Montes, levando os operadores a solicitar a supressão de serviços na região, e o que leva a que no contrato exista uma cláusula que prevê a redução do pagamento de compensação por motivos de força maior. Neste cenário de paralisação ou redução da oferta de serviço público de transporte de passageiros, foi estimada uma compensação diária que permita ao operador manter a sua estrutura de operação durante este período e que possa retomar a operação assim que esteja restabelecida a normalidade. O cálculo desta compensação teve como base os custos fixos do operador, a saber:*

- *Custos com o pessoal, tendo-se considerado uma situação de layoff, na qual o operador terá à sua responsabilidade o pagamento de 33% dos salários dos seus trabalhadores;*
- *Custos de manutenção reduzidos a 50%, por se considerar não haver degradação de algumas das componentes dos veículos, tais como os pneus, ou a necessidade de mudanças de óleo;*
- *Encargos com os seguros e outros custos (em especial amortizações), mantidos a 100%, por se estender que fazem parte da estrutura fixa do operador.*
- *Tanto os custos de combustível como a margem de lucro do operador foram considerados nulos neste exercício.*

26. Assim “apresenta-se a estimativa das compensações diárias de cada uma das linhas para este período de suspensão dos serviços por motivo de força maior. Considerou-se, naturalmente, não existir qualquer receita durante este período, pelo que as compensações calculadas deverão cobrir apenas os custos a incorrer para a manutenção da estrutura base da operação.
27. Assim resulta que os valores de compensações atualizadas são:
- [confidencial]
28. Por outro lado, o cálculo desta compensação diária de cada uma das linhas para este período de suspensão dos serviços por motivo de força maior. É o seguinte:
- [confidencial]
29. Nos valores a “0” considerou-se não existir qualquer receita durante este período, pelo que as compensações calculadas deverão cobrir apenas os custos a incorrer para a manutenção da estrutura base da operação.
30. Mais refere-se a CIM que os valores serão aplicados sempre que existir um motivo de força maior e houver suspensão do serviço. Para situações que impliquem a redução da oferta, ao valor fixo deve ser pago o total de quilómetros efetuados com o valor unitário ao km, sendo que o valor total não pode exceder o total da compensação diária paga em período normal.
31. De qualquer modo, dir-se-á, desde já, deverá ser clarificada a recontextualização do motivo de força e que durante a sua vigência a OSP pode ser diminuída apenas para assegurar a manutenção da exploração e/ou de eventuais serviços mínimos.
32. Por outro lado, estes montantes deverão ser revistos e tal deverá ser expresso, tendo em conta o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, ou seja, caso sejam prestados serviços mínimos ao abrigo deste diploma, dever-se-á assegurar a não sobrecompensação do operador.
33. Isto porque os valores de compensações diários estão calculados no pressuposto de suspensão da exploração por diminuição da receita, mas não tendo em conta aquela que poderá ser recuperada ao abrigo daquele diploma.

Contrato

34. Os contratos estabelecem que “tem como objeto, designadamente nos termos e para os efeitos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, do artigo 201.º do Código do Procedimento

Administrativo, do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 6.º e do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e dos artigos 23.º e 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela referida Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (“RJSPTP”) a) fixação de obrigações de serviço público e estabelecimento de novos termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário pelo Cocontratante no território abrangido pelo Contraente Público ao abrigo do respetivo título de concessão outorgado nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis, atualmente objeto de manutenção transitória por força da autorização emitida pelo Contraente Público nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (“Autorização Provisória”), constante do Anexo I ao presente Acordo; e b) a atribuição ao Cocontratante de uma compensação pelas obrigações de serviço público impostas nos termos da alínea anterior”.

35. A Cláusula 2.ª estabelece que o Acordo tem como termo resolutivo a extinção, por qualquer causa, da autorização provisória ou o início de operação efetiva da operação objeto do contrato de serviço público a adjudicar pela CIM Público, nos termos e para os efeitos do disposto no RJSPTP e no Regulamento.
36. A Cláusula 3.º estabelece como obrigações de serviço público, entre outras:
- Garantir a boa execução dos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
 - Operar as linhas previstas na autorização provisória, de acordo com os percursos, horários e frequências previstos no Anexo II ao presente Acordo;
 - Adaptar, sob autorização prévia da CIM, os percursos e horários dos serviços, em função dos planos de transporte escolares aplicáveis e com os calendários escolares dos estabelecimentos de ensino servidos por algumas das linhas previstas na Autorização Provisória;
 - Requerer, custear, obter e manter todas as licenças e autorizações necessárias à realização dos serviços;

- Prestar os serviços a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei;
 - Não interromper o desenvolvimento dos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória, salvo autorização da CIM;
 - Colaborar lealmente com a CIM no âmbito da preparação do concurso público tendente à celebração do Contrato de Serviço Público e da execução do contrato.
37. A Cláusula 4.^a estabelece que na relação com os passageiros, os operadores devem, entre outras:
- Zelar pelo cumprimento dos horários e pela correta aplicação do sistema tarifário e de títulos de transporte;
 - Disponibilizar aos passageiros todas as informações atualizadas respeitantes a horários, percursos, itinerários, tarifários, títulos de transporte, postos de venda, meios de reclamação e queixas, e condições de utilização do serviço, em observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do RJSPTP, no n.º 9 do artigo 7.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Capítulo II do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e contrato;
 - Comunicar aos passageiros todas as alterações imprevisíveis causadas à operação dos serviços.
38. A Cláusula 5.^a estabelece que os operadores devem cumprir (i) as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP, (ii) relatórios mensais com todas as informações desagregadas previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, por referência aos serviços inerentes às linhas previstas na Autorização Provisória realizados no mês imediatamente anterior, (iii) sem prejuízo de outras informação relevantes solicitadas pela CIM.
39. A Cláusula 6.^a estabelece que os operadores são titulares das receitas tarifária, dos valores correspondentes aos passes escolares nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, e a compensação anual por parte da CIM.
40. A Cláusula 7.^a obriga a que o operador deve dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística,

por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória. Aliás, pode existir ajustamento dos pagamentos previstos quando se verificarem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis ao operador, independentemente da origem ou causa desses benefícios.

41. A Cláusula 8.^a prevê que a CIM fiscaliza os contratos, sem prejuízo da intervenção de outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
42. A Cláusula 9.^a designa o gestor dos contratos, bem como estabelece as respetivas competências.
43. A Cláusula 10.^a estipula que, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, podem ser aplicadas sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento pelo operador das suas obrigações, sendo que por cada evento de mora ou de cumprimento defeituoso do acordo, pode ser aplicada uma sanção contratual pecuniária entre 500,00 € e 2.500,00 € em função da gravidade da infração.
44. De acordo com a Cláusula 12.^a, o contrato pode ser resolvido, designadamente nas seguintes situações:
 - Ultrapassagem dos limites do valor acumulado das sanções contratuais aplicadas;
 - Não cessar o incumprimento ou o incumprimento defeituoso de qualquer das obrigações contratuais por facto que seja imputável ao operador
 - Declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução;
 - Exercício, pelo operador, de prática fraudulenta que lese o interesse público.
45. Nas peças reformuladas foi acrescentado que *“durante o estado de emergência decretado ou renovado pelos órgãos competentes do Estado em virtude da emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19, o Cocontratante deve adotar as seguintes medidas de prevenção e contenção: a) Limitar o número máximo de passageiros transportados a 1/3 (um terço) da lotação do veículo, de forma a garantir a distância de segurança entre passageiros; b) Aceitar o acesso dos passageiros aos veículos apenas pela porta traseira, quando os veículos não disponham de cabine separada para o motorista, e tomar todas as medidas adequadas e possíveis para*

reduzir as possibilidades de contacto entre motoristas e demais pessoal de apoio aos passageiros de molde a minimizar o risco de contágio; c) Assegurar a limpeza e a desinfecção de veículos, instalações e equipamentos utilizados pelos passageiros e outros utilizadores, de acordo com as recomendações das autoridades de saúde; d) Assegurar que a venda e validação de título decorram mediante as seguintes medidas de salvaguarda da saúde pública e proteção de funcionários e utentes: (i) A venda de títulos a bordo continua a ser realizada pelo motorista, que deverá possuir os equipamentos de proteção individual recomendados, nomeadamente máscara e luvas, e deverá ter à sua disposição produto antisséptico para a desinfecção das mãos após cada transação; (ii) Deverá ficar suspensa a fiscalização dos títulos de transporte a bordo dos veículos;

46. Na mesma cláusula foi acrescentado “em função da necessidade da garantia de saúde pública, o CONTRAENTE PÚBLICO pode determinar a adoção das medidas referidas no número anterior pelo COCONTRATANTE por um período adicional de até [•] dias após a cessação do estado de emergência mencionado no mesmo número.”
47. Quanto à cláusula sexta, foi retirada a referência a uma compensação pré-determinada, passando a existir uma compensação mensal calculada nos termos da seguinte fórmula (no caso concreto a aplicável à empresa SVT):”

$$C = V_1 \times D_{normal} + V_2 \times D_{supressão} + \sum_{i=1}^m SP_i$$

Em que:

C: é o valor total de compensação mensal devida ao COCONTRATANTE no mês n;

V₁: tem o valor de 176,0€ (cento e setenta e seis euros) por dia;

D_{normal}: é o número de dias úteis no mês n em que a totalidade do serviço inerente às linhas previstas no Anexo I seja realizada;

V₂: tem o valor de 85,74€ (oitenta e cinco euros e setenta e quatro cêntimos) por dia;

D_{supressão}: é o número de dias úteis no mês n em que haja supressão total do serviço inerente às linhas previstas no Anexo I com autorização do CONTRAENTE PÚBLICO;

m: é o número de dias úteis no mês n em que haja supressão parcial do serviço inerente às linhas previstas no Anexo I com autorização do CONTRAENTE PÚBLICO;

SP_i: é o valor de compensação devido ao COCONTRATANTE no dia i em que haja supressão parcial do serviço inerente às linhas previstas no Anexo I com autorização do CONTRAENTE PÚBLICO, cujo

cálculo observa a seguinte expressão matemática; caso o valor de SP_i resultante da aplicação dessa expressão matemática seja superior a V_1 , SP_i toma o valor de V_1 :

$$SP_i = V_2 + V_3 \times Q_{realizado\ i}$$

Em que:

V_3 : tem o valor de 0,79€ (setenta e nove cêntimos) por quilómetro;

$Q_{realizado\ i}$: é o número de quilómetros de serviço realizado pelo COCONTRATANTE no dia i em que haja supressão parcial do serviço inerente às linhas previstas no Anexo I com autorização do CONTRAENTE PÚBLICO.

Os valores unitários diários ou por quilómetro referidos no número anterior são atualizados anualmente de acordo com o índice de preços no consumidor (IPC), sem habitação, para o continente, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P.”

48. Nos Anexos I e II passam as estar identificadas as linhas de transporte público de passageiros e os horários e frequências dos serviços previstos no acordo.

III – DA ANÁLISE

49. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público^{6 7}:

⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_152_2015_9jun.pdf

⁷ A AMT efetuou 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 transporte, além de ter realizado diversas 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. 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: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3babolicos-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/guiaorjsptp_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/guic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-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-minimos-PUB.pdf>; (xii) Apresentações

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;
 - Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.
50. No entanto, o legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
51. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:
- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
 - Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
 - Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial⁸ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com

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-guioes/>

⁸ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.

52. Como referiu a AMT⁹, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
53. De referir que a CIM submeteu à AMT as peças do procedimento quanto ao procedimento concursal para os serviços de transporte na região, que se encontra em análise e procedeu à emissão de autorizações provisórias, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
54. Neste âmbito a CIM ¹⁰ realizou um estudo que confirmou a necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público, que teriam de ser contratualizadas, também tendo em conta as orientações divulgadas pela AMT, designadamente quanto a obrigações de informação e mecanismos de monitorização que permitam a fiscalização da situação económica e financeira de operadores beneficiários de compensações, bem como as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹¹.
55. Assim, a CIM propõe esta contratação de carácter transitório, considerando estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo. Acrescentamos nós, também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
56. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹²), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:

⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoreqjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹⁰ Tal como consta das deliberações emitidas pela CIM a propósito do presente processo de contratualização e enviadas à AMT.

¹¹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

¹² Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
 - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
57. E em cumprimento destas orientações, a CIM apresentou fundamentação para esta contratação provisórias e temporária, até que seja adjudicado o concurso público internacional, tendo em conta a mesma fundamentação de base (exceto no que se refere à ponderação e impactos da Pandemia).
58. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹³ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*
59. 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.
60. 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*

¹³ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{14, 15}.

61. Outrossim, 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”*.¹⁶
62. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo*

¹⁴ 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).

¹⁵ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) E necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁶ 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”*.

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

63. 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 razoável¹⁷, igual ao efeito financeiro líquido”.*
64. 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”.*
65. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência*

¹⁷ 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”.*

possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público¹⁸”.

66. 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”.*
67. No caso concreto, face ao exposto, nada obstará à celebração de contrato(s) de serviço público, pela autoridade de transporte competente, sem submissão à concorrência, também porque já na pendência de um procedimento concursal, desde que devidamente fundamentada a necessidade de pagamento de compensações por imposição de obrigações de serviço público.
68. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de concluir e sublinhar:
- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, são descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - São impostas obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
 - É imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que não são introduzem transparência, como permitem separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação;
 - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, sendo estabelecido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP;
 - É prevista, nos termos do CCP, a figura do Gestor do Contrato, com importantes responsabilidades na boa execução contratual e na articulação com as diversas entidades públicas competentes.
69. A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o cabal preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação

¹⁸ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

entre operadores¹⁹, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.

70. Na verdade, não se poderá dizer que os operadores têm vindo a explorar a rede com base, exclusiva, no seu interesse comercial, uma vez que, nos últimos 3 anos recebem compensações por obrigações de serviço público. No entanto, a base contratual tem sido, claramente, insuficiente, sobretudo no que se refere a obrigações de transmissão de informação.
71. De qualquer modo, foi solicitado esclarecimento sobre se nos termos da cláusula 11.^a, o incumprimento de qualquer um dos horários, percursos, frequências constantes ao Anexo II são sancionadas nos termos ali previstos e se esta cláusula se aplica a qualquer obrigação contratual, tendo sido referido que: *“o n.º 1 da cláusula 11.^a aplica-se a qualquer incumprimento contratual pelo operador, pelo que o incumprimento de qualquer um dos horários, percursos, frequências constantes ao Anexo II está abrangido pelo âmbito de aplicação da estipulação contratual em causa.”*
72. Face ao exposto, haverá que garantir que qualquer incumprimento a um dos horários, percursos ou frequências estipuladas, bem como quanto a restantes obrigações contratuais é passível de sancionamento de acordo com os montantes previstos no n.º 2 da Cláusula 11.^a.
73. Da interpretação contratual não poderá resultar que apenas alguns eventos poderão ser sancionados ou que o conceito de “*mora*” ou “*cumprimento defeituoso*” possa afastar a responsabilidade pelo cumprimento de todas as obrigações contratuais, sob pena de violação do artigo 45.º do RJSPTP.
74. Caso esteja subjacente a intenção de não sancionar qualquer incumprimento, mas apenas atrasos no cumprimento ou o cumprimento não completo, então deverá referir-

¹⁹ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

se expressamente que os montantes de coimas referidos no n.º 2 referem-se a todos os incumprimentos contratuais subjacentes ao n.º 1 da mesma cláusula.

75. Para este efeito, e apesar de existir normal legal sancionatória, deve a CIM apure e comunicar à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.²⁰
76. Do mesmo passo, foi também questionada a razão de não existir referência às obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, no que se refere a direitos dos passageiros, tendo a CIM esclarecido que as obrigações previstas nas Cláusulas 3.ª e 4.ª implicam o cumprimento destas obrigações.
77. Ainda que se reconheça que nem todas as obrigações legais devem estar previstas no texto contratual, recomenda-se especial atenção à CIM na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais²¹, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²².
78. Foi também questionada a forma como será efetuada a atualização tarifária, tendo sido confirmado que se aplicam as regras constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro. De sublinhar que a sua aplicação deve ter em conta o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
79. Quanto à Cláusula 7.ª, que prevê a possibilidade de ajustamento do valor contratual tendo em conta os sistemas contabilísticos e dos dados relativos a gastos e rendimentos, foi solicitado o esclarecimento sobre a periodicidade (eventualmente mensal, já que é previsto que o operador elabore relatórios nesta periodicidade) em que tal será efetuado e se estará em causa a transmissão e informação do operador ou a transmissão, mas também a validação e auditoria.
80. Foi respondido que que *“cláusula contratual remete para os termos da legislação aplicável, em especial no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, o regime dos ajustamentos.*

²⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²¹ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

²² Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

Em todo o caso, atendendo a que a compensação contratualmente prevista é anual afigura-se que o ajustamento deve ter por base a compensação anual recebida pelo operador, sendo calculado naturalmente a partir da informação sobre a exploração do serviço que é disponibilizada pelo operador e a que o concedente tem acesso”.

81. Nesta sequência, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
82. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público geral um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
83. Mais se recomenda que, nos termos da Cláusula 9.^a e 10.^a, se certifique, valide ou adite, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
84. Finalmente, de sublinhar positivamente que foram tidos em conta os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, mas a reformulação da fundamentação e peças procedimentais, nos seus pressupostos bem como na introdução de alterações contratuais, permitem a aplicação dinâmica das mesmas à realidade da exploração, seja quanto a custos e receitas, seja quanto às compensações a pagar em função dos serviços efetivamente realizados.
85. Outrossim, de referir, a este propósito, que nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, do Despacho n.º 3547-A/2020 e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias.
86. As autoridades de transportes podem proceder à atribuição das verbas consignadas pelo Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos (PART), ajustando os procedimentos que sejam necessários, podendo ter em conta, entre outros: (i) os dados históricos homólogos relativos à utilização dos serviços de

transporte; (ii) as vendas dos respetivos títulos de transporte antes das restrições à liberdade de circulação; (iii) e os níveis de oferta pretendidos.

87. Afigura-se que os critérios são exemplificativos e não cumulativos, pelo que as autoridades de transportes têm amplitude na definição de critérios concretos (possibilidade de definir outros critérios ou especificar aqueles) adaptando-os às respetivas especificidades. Não são definidos indicadores numéricos, de forma a permitir a adaptar os critérios mencionados, ou outros, àquilo que seja entendido por justificável nos casos concretos. Os mecanismos do diploma citado resultam precisamente do condicionamento, por via legal e no âmbito do Estado de Emergência, da possibilidade de aferir, com exatidão, os dados de utilização efetiva do sistema de transportes. As autoridades poderão assim ter em conta os referenciais também já existentes, nos respetivos instrumentos regulamentares e contratuais, definidos em 2019, para os efeitos de implementação do PART, que já tinham por referência, diversas variáveis, direta e/ou indiretamente, relativas à utilização dos transportes públicos.
88. Para o efeito, deverá também assegurar-se a realização de serviços que acorram a necessidades mínimas de deslocações dos cidadãos, através da definição, em conjunto com os operadores, do que se considera essencial face às necessidades do território e tendo em conta o financiamento possível de alocar para o efeito, mitigando o défice de exploração das empresas e permitindo, do mesmo passo, que as mesmas operem com menos constrangimentos financeiros.
89. Nesse sentido, aplicando-se o presente diploma, também os valores estimados de compensação diária deverão ser revistos, devendo tal ser exposto contratualmente.
90. Sublinha-se que nos termos do consignado no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 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 a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
91. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+,

4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.

92. De referir, a este propósito que o Decreto do Presidente da República n.º 14 -A/2020, de 18 de março, o Decreto n.º 2 -A/2020, de 20 de março, e o Despacho n.º 3547-A/2020, de 22 de março, determinaram e enquadraram diversas restrições ao exercício de determinadas atividades e à mobilidade dos cidadãos, e limitaram a circulação de meios de transporte coletivos no sentido de preservar a saúde pública.

93. Reconhece aquele diploma que:

- As medidas de proteção de saúde pública implicaram a determinação de imposições de limitação e ajustamentos à operação de transporte público de passageiros, designadamente, redução de níveis de utilização, limitações à venda e validação de títulos de transportes e forma de acesso aos veículos e inviabilizam a contabilização da utilização dos serviços de transporte e das vendas de títulos de transporte;
- Estas medidas têm impactos diretos na redução das receitas provenientes da venda de serviços de transporte e, ainda que a redução da oferta implique a da redução dos custos globais de exploração dos operadores de transporte, o ajustamento da oferta é desproporcional à quebra de receita, agravando o défice de exploração dos serviços de transporte;
- Os transportes públicos são serviços essenciais, pelo que é necessário manter serviços de transporte mínimos essenciais para assegurar a mobilidade dos cidadãos;
- Importa promover a sustentabilidade daquelas empresas de forma a permitir a manutenção do serviço público de passageiros em níveis que permitam satisfazer necessidades mínimas de mobilidade, no período do Estado de Emergência;
- Os serviços que serão possíveis manter resultam da avaliação conjunta entre as autoridades de transportes e os operadores, na medida concreta de cada território;
- Poderão ser utilizadas as verbas previstas para 2020 para Programa de Apoio à Redução Tarifária, Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de

Transporte Público, do passe 4_18@escola.tp, do passe sub23@superior.tp e do passe Social+.

- Nos termos do Despacho n.º 3547-A/2020 e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua atual redação, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder aos ajustamentos à operação de transportes e respetivos procedimentos, na medida do necessário.

94. Resulta igualmente das novas regras temporárias aplicáveis aos Auxílios do Estado emitidas pela Comissão Europeia, a flexibilização das regras vigentes nesta matéria, em virtude de decisões governamentais excecionais no contexto da Pandemia Covid19. Deste contexto emerge a necessidade de prever procedimentos céleres e ajustados que permitam assegurar liquidez aos agentes económicos, neste período transitório, sem prejuízo da definição e demonstração de critérios objetivos pelas entidades competentes, com base nos impactos demonstrados, garantindo-se a verificação à *posteriori* do seu carácter equitativo e não discriminatório e da não existência de sobrecompensação e não existência de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas. A título de exemplo, o regime excecional previsto no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, como seja o reconhecimento dos motivos de urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, e em que não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e quando as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante
95. Assim, pretende-se compensar os operadores de transporte de passageiros - pela realização dos serviços de transporte público essenciais - que sejam deficitários do ponto de vista da cobertura dos gastos operacionais pelas receitas da venda de títulos de transporte no 2.º trimestre de 2020, ou seja, devem existir serviços essenciais e o operador deverá ter uma exploração deficitária para poder aceder às verbas previstas para 2020 ao abrigo dos mecanismos previstos no diploma.
96. Contudo, o presente regime de compensação não se destina a financiar todo o défice de exploração das empresas, mas sim a permitir a utilização das verbas já cabimentadas para estes efeitos, desde que existam serviços mínimos. Da aplicação dos mecanismos de financiamento do diploma mencionado não decorre a obrigatoriedade de cobrir todo o défice de exploração existente, mas mitigar o mesmo e permitir que as empresas operem com menos constrangimentos financeiros.

97. Existem por isso, outras medidas de financiamento, setoriais e transversais, que podem ser utilizadas pelos operadores e sem prejuízo das verbas previstas em contratos de serviço público.
98. Nesta sequência, a avaliação final sobre eventual sobrecompensação, resultante de todos estes apoios e financiamentos, é efetuada pela AMT, tendo em conta todos aqueles, bem como as compensações/remunerações que sejam recebidas no âmbito de contratos em vigor, pelo que a avaliação de compensações a atribuir pela CIM aos operadores, no âmbito daquele diploma, devem ter em conta os presentes contratos.
99. Finalmente, face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da Pandemia SARS CoV2/Covid 19, e tendo em conta as alterações efetuadas nestes contratos, considera-se que se deverá avaliar o modelo económico-financeiro subjacente ao futuro contrato a adjudicar na região após a submissão a concurso público internacional, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, para os anos previstos do contrato, tanto para o operador, como para a CIM.
100. Ou seja, uma vez que foram revistos estes pressupostos, importará avaliar em que medida os mesmos que estiveram na base da construção do modelo poderão ser revistos, de modo mitigar os eventuais efeitos negativos (prolongados no tempo) da atual situação, quer na fase pré contratual, quer na fase de execução do contrato, tanto para o operador como para a CIM.
101. Porventura, será necessário visitar os pressupostos do Modelo, face às projeções de receitas, quer do Transporte Escolar (incluindo Circuitos especializados), quer dos Serviços Comerciais (ocasionais, alugueres, Expressos) e ponderar a incorporação de cenários mais conservadoras (face ao atual contexto pandémico e suas repercussões futuras), e, se sim, qual o respetivo impacto em termos de montante de compensações a suportar pela CIM.
102. Poderão ainda ser ponderadas alternativas, dentro do modelo contratual que o possam tornar mais exequível/com menor risco num contexto de crise (por exemplo, ponderação de um prazo concessório porventura mais alargado ou calibração de eventual partilha de benefícios/riscos).
103. Ademais, poderão ser revisitas as peças do procedimento – que irão conformar o contrato a celebrar – questões tais como: (i) Reposição do equilíbrio financeiro do contrato, com fundamento na alteração das circunstâncias, (ii) Possibilidade(s) de a

execução do contrato ser total ou parcialmente suspensa, com fundamento na impossibilidade temporária de cumprimento, (iii) Modificação do Contrato por razões de interesse público ou por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (nestes casos, dependendo da situação concreta, poderá haver lugar a reposição do equilíbrio financeiro ou o direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, de acordo com critérios de equidade), (iv) Cláusulas que acomodem casos de “força maior”, fundamentando um incumprimento total ou parcial do contrato (esta possibilidade depende da existência e do conteúdo de cláusulas contratuais de força maior), desde que a parte que o invoque fundamente o efeito da situação de alerta na impossibilidade de cumprir pontualmente o contrato e a impossibilidade de adotar medidas alternativas, ou a insuficiência das mesmas. Em tese, o cocontratante poderá, ainda, eventualmente resolver o contrato, com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, desde que a resolução não implique grave prejuízo para a realização do interesse público no caso concreto, ou, ainda que implique grave prejuízo, quando a manutenção do contrato coloque manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo

104. Por outro lado, a 16-03-2019, a AMT comunicou às autoridades de transportes que *“atentas as limitações às atividades de entidades públicas e privadas, decorrentes das restrições impostas e/ou recomendadas pelo Governo e Direção-Geral da Saúde, no contexto de natureza excecional de prevenção e contenção da pandemia COVID -19, somos a sugerir a V. Exas, nos termos do Código dos Contratos Públicos, e sempre que possível, a ponderação de alargamento ou prorrogação de prazos inerentes ao cumprimento de obrigações no âmbito de procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, que estejam em preparação ou a decorrer. Entre tais obrigações, poderá estar em causa o prazo para a apresentação das propostas, de forma a garantir que as mesmas são elaboradas e avaliadas em condições adequadas e de efetiva concorrência”*. Considera-se que tal deve ser ponderado.

IV - DETERMINAÇÕES

105. 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 garantir o

cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos^{23 24} (por via de uma não sobrecompensação do operador), deverá determinar-se que deve ser elaborado um relatório de execução²⁵ contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração²⁶ 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 2018²⁷;
- 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 deste 2015.

106. A CIM deve garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados²⁸.

²³ 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."

²⁴ 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. (...)".

²⁵ 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.

²⁶ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

²⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²⁸ 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

107. 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 as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011,
 - Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
108. 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.
109. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, 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 a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
110. 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 expresso contratualmente.
111. Finalmente, tendo a CIM referido que *“Considerando a situação atual devido à COVID 19 e a eventualidade da não reabertura do ano letivo, será necessário ajustar os valores apresentados no relatórios de fundamentação.”*, este ajustamento deve ser realizado, tendo em conta que na presente data já sabemos as condições de reabertura (muito limitada) do ano letivo (ainda potencial)

112. De sublinhar que estas determinações têm conta o facto de se tratar de 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, e num contexto de profundos impactos negativos para a população e operador, resultante das limitações impostas por decisões governamentais, por imperativos de saúde pública.
113. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população.
114. Destarte, 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.
115. 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 à manutenção na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.
116. 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, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
117. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida a manutenção do serviço público essencial. Ou seja, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público de assegurar a satisfação permanente nas necessidades da população.

118. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações 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.
119. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor 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, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
120. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM e dos municípios associados, 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.
121. 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 da oferta de transportes à população.
122. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção 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 e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

V – DAS CONCLUSÕES

123. Assim, e em ritmo de conclusão, o parecer da AMT é positivo por se considerar que os instrumentos contratuais apresentados e respetiva fundamentação, de carácter transitório e até que seja adjudicado o contrato resultante do procedimento concursal público internacional em curso, estão em *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.

124. O parecer positivo está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, bem como à ponderação das recomendações efetuadas ao longo do parecer, e também dos resultados da execução contratual, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sendo convolado em negativo caso se verifique o seu incumprimento não fundamentado.

Lisboa, 16 de abril de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho