

PARECER N.º 36/2019

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Montalegre (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por via do Ofício n.º 741, de 19-08-2019, e para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o acordo de prorrogação do “Protocolo da rede de transporte concelhia” e respetiva Adenda, celebrado entre o Município e a Rodoviária d’Entre Douro e Minho, S.A., e Auto -Viação do Tâmega, Lda., até 3 de dezembro de 2019.
2. Aquela comunicação é composta por um documento de enquadramento e fundamentação, tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT, em 19-08-2019 e respondidos a 22-08-2019.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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, entre outros:
- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

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.

8. 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 societários 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

9. Refere o Município pretender que seja emitido parecer prévio sobre a *“minuta de acordo de prorrogação do “Protocolo da rede de transporte concelhia” e respetiva Adenda 2018, celebrados entre o Município de Montalegre e a Rodoviária d’Entre Douro e Minho, S.A., e a Auto-Viação do Tâmega, S.A., celebrado em 27 de junho de 2016 e com duração prevista até 31 de agosto de 2019, até ao próximo dia 3 de dezembro de 2019, conforme deliberação da Câmara Municipal, tomada em 16 de agosto de 2019”*.
10. Refere igualmente que *“o executivo camarário deste Município determinou a necessidade urgente de prorrogar o mencionado Protocolo pelo período de 3 meses (até 3 de dezembro) nos termos e para efeitos do n.º 3 do artigo 19.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.”*
11. Acrescenta que *“mais se requer, atendendo à data em causa, a máxima celeridade, na medida do possível, naturalmente, de forma a que o acordo possa ser apresentado às empresas co-contratantes e produzir os seus efeitos no dia 1 de setembro de 2019”*.
12. Considerando que *“(i) o concelho de Montalegre, com 135 localidades disseminadas pelo extenso território concelhio, com mais de 800 km², conta atualmente com 10.594 residentes, é um território de baixa densidade populacional (ii) o índice de envelhecimento da população residente é elevado, superior a 287,8, e a capacidade de mobilidade da população é reduzida, seja porque não possui transporte pessoal, seja que não têm as capacidades físicas ou de autonomia (crianças e idosos) para o utilizarem (iii) o princípio da igualdade exige que a todos os cidadãos seja assegurada mobilidade adequada as suas necessidades mais essenciais, independentemente de*

residirem na sede do concelho ou em qualquer uma das 135 aldeias do concelho”, foi celebrado em 2016 um protocolo com os dois operadores de transportes públicos que operam ao abrigo de autorizações provisórias ate 3 de dezembro de 2019 “que, em conjunto, asseguram as carreiras, são utilizadas pela população em geral e, em particular, pela população estudantil que tem de se deslocar para as escolas do ensino básico, primeiro, segundo, terceiro ciclos e secundário, que se estima em 735 crianças e jovens”.

13. *Sublinha também “que o equilíbrio económico-financeiro da exploração da nova rede será garantido através das receitas arrecadadas diretamente da exploração do transporte público, bem como das quantias pagas pelo município de Montalegre, através da aquisição dos títulos de transporte necessários à realização do transporte escolar, bem como de títulos de transporte para formandos integrados em programas de formação e integração profissional ministrados e/ou promovidos pelo município e pessoas com manifesta insuficiência económica”, tal “pressupõe a realização de investimento por parte das empresas e que estas, para procederem à sua realização, necessitam da definição de um período de estabilidade temporal na prestação deste serviço”.*
14. *Nesta sequência, o “encargo anual estimado com a celebração do aludido protocolo será de € 674.804,00, e o encargo global, para os três anos, será de € 2.024.412,00 (dois milhões, vinte e quatro mil, quatrocentos e doze euros)”.*
15. *Acrescenta aquele Município que “considerando que apenas a população estudantil, o custo médio do passe escolar mensal será de €91,81, o que representa um valor manifestamente inferior ao que incorreria o município de Montalegre no caso de ter de recorrer à contratação de serviços de transporte escolar em circuitos especiais, porquanto existem linhas que servem poucos estudantes”.*
16. *Por outro lado, considera que apenas com “o transporte conjunto da população em geral com a população estudantil, aliás, somente desta forma, é que se poderá assegurar a sustentabilidade económica e financeira das carreiras de transporte público nos territórios mais frágeis e com baixa densidade populacional”, sendo que desta forma se cumpre as “responsabilidades que o município tem em matéria de transporte escolar, conforme resulta das disposições combinadas constantes do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, e da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alínea g), do n.º 1, do artigo 33º”.*

17. O protocolo, estabelece, entre outras obrigações:

- Assegurar a realização das concessões de serviço público que, na presente data, lhe estão concessionadas, bem como os serviços complementares àquelas concessões que se mostrem necessários, e, por via das mesmas, garantir o transporte da população escolar nos itinerários e nos horários previstos no anexo “Rede de Transportes Concelhia”;
- Cumprir os horários acordados e toda a legislação do transporte público e do transporte escolar em carreira pública;
- Dotar os autocarros que transportam alunos do pré-escolar e/ou do primeiro ciclo conforme a Lei n.º 13/2006 de 17 de abril.

18. Do mesmo passo, estipula-se que:

- Haverá uma análise trimestral da procura nos vários circuitos de forma a obter informação para eventuais alterações anuais da “Rede de Transportes Concelhia”;
- Qualquer alteração à “Rede de Transportes Concelhia” deverá ser objeto de negociação das partes e merecerá a respetiva consideração no preço global anual;
- O protocolo poderá ser rescindido por qualquer das partes em caso de incumprimento, pela outra parte, de quaisquer obrigações dele decorrente;
- O incumprimento das cláusulas previstas no protocolo por qualquer das partes confere às outras o direito de serem ressarcidas pelos danos causados.

19. O referido protocolo foi objeto de visto favorável do Tribunal de Contas, tal como comprovado pelo Município.

20. Em 2018 foi celebrada uma adenda àquele Protocolo, referindo a mesma que *“em consequência do facto de três autocarros municipais terem deixado de executar transporte escolar por terem completado 16 anos de vida - prazo máximo autorizado para viaturas de transporte coletivo de crianças, conforme o estatuído na alínea b), do n.º 3, do artigo 5.º da Lei n.º 13/2006, tornou-se necessário repensar novos termos do referido protocolo que foi objeto de aditamento nos termos e pressupostos previstos no protocolo inicial, mas com efeitos apenas para o ano letivo de 2017/2018”*.

21. Por outro lado, segundo Município, *“não é possível separar tecnicamente estes circuitos da “Rede de Transportes Concelhia”, porquanto as empresas que constam do contrato inicial (Rodoviária de Entre Douro e Minho, S.A. e Auto Viação do Tâmega, Lda) continuam a ser as únicas com alvará de transporte público de passageiros a operar no concelho”* sendo que *“foi tido em atenção o determinado pelo n.º 1, do artigo 6.º, do decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro - “Na efetivação do transporte escolar serão utilizados, em princípio, os meios de transporte coletivo que sirvam os locais dos estabelecimentos de ensino e de residência dos alunos”.*
22. Assim, mantendo-se as obrigações iniciais, e acrescentando-se 3 (três) circuitos, o encargo financeiro do adicional ao protocolo inicial foi de 100.878,00 € (cem mil oitocentos e setenta e oito euros), para o ano letivo de 2018/2019, correspondente à quantia de 75,85 € por aluno (valor inferior ao previsto no protocolo inicial), com duração até 31 de agosto de 2019.
23. Refere agora o Município que, atendendo ao facto das atuais autorizações provisórias terem duração limitada até 3 de dezembro de 2019, e nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho *“a Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, no exercício das suas competências próprias respeitantes às linhas intermunicipais e das competências delegadas pelos municípios que a integram, designadamente o Município de Montalegre, a respeito das linhas municipais, nos termos dos contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados entre os Municípios e aquela Comunidade Intermunicipal, tem realizado um conjunto de trabalhos de preparação do concurso público; Com efeito, foi já elaborado estudo técnico para elaboração do modelo e rede e análise das alternativas de modalidade do contrato de serviço público a adotar, foram já contratados serviços jurídicos para a preparação das peças concursais e acompanhamento ao longo do concurso, tendo já sido iniciada a discussão sobre os termos do caderno de encargos, e encontra-se em curso o trabalho de avaliação económico-financeira da rede”.*
24. Não obstante, considera o Município que a *“preparação do concurso público tem sido dificultada por um conjunto de fatores externos, inimputáveis e incontornáveis pela CIM e pelo Município de Montalegre como sejam, um défice estrutural de informação, que dificulta seriamente o planeamento e a conceção do serviço público de transporte de passageiros por quaisquer autoridades de transportes”, a “publicação de numerosos atos normativos que complementam a regulação constante do RJSPTP como sejam o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro,*

e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, bem como a implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária, que obrigaram à afetação de parte significativa dos recursos humanos e obrigaram a adaptar os trabalhos preparatórios em curso, e por isso, não permitiram a conclusão do concurso público referido antes do termo do “Protocolo para a rede de transportes concelhia” e respetiva Adenda 2018 no próximo dia 31 de agosto de 2019.

25. Nesse sentido, considera o Município que estando as entidades públicas obrigadas a garantir a continuidade do serviço público, protegendo o direito fundamental à mobilidade da população e estando em causa uma situação de risco iminente da rutura do serviço, o n.º 3 do artigo 19.º do RJSPTP legitima expressamente a possibilidade de prorrogação dos contratos de serviço público em caso de rutura ou de risco iminente de rutura dos serviços, por cerca de 3 meses, por um valor de 259.245,81 euros (duzentos e cinquenta e nove mil, duzentos e quarenta e cinco euros e oitenta e um cêntimo), estando o mesmo sujeito a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas.
26. Quanto ao demais, são mantidas as mesmas obrigações contratuais.
27. Uma vez que os protocolos referem a existência de custos associados à prestação do serviço, foi questionado pela AMT sobre se estes foram apurados pela autarquia ou se foram fornecidos pelo operador e, nesse caso, se foi verificada a sua conformidade, uma vez que para avaliar a adequação da compensação/remuneração é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços para saber se o valor contratual dá resposta aos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP.
28. O município esclareceu que *“antes da criação desta rede de transportes, o município de Montalegre despendia uma verba muito superior na contratação de serviços de transporte escolar em circuitos especiais porquanto há linhas que servem poucos alunos e estes encontram-se dispersos por todo o território. Os custos que estão associados à prestação do serviço público de transporte tem a ver com o número de quilómetros efetuado, a tipologia dos veículos e manutenção dos mesmos, a existência de cintos de segurança em todos os autocarros, a presença de um vigilante em cada um dos veículos, antiguidade destes inferiores a 16 anos, bem como gastos com seguros, desvalorização dos veículos, gasóleo e outros. As receitas são as provenientes da venda de títulos de transporte para o público em geral, bem como a quantia paga pelo Município para aquisição de passes para todos os alunos do concelho, bem como formandos integrados em programas de formação e integração profissional ministrados e ou promovidos pelo Município a pessoas com manifesta insuficiência económica”*.

29. Uma vez que os protocolos preveem a realização de um determinado número de linhas, horários e percursos, questionou-se a razão de não se preverem sanções para o incumprimento, bem como de que forma é aferido o cumprimento contratual por parte do operador, ou, dito de outra forma, o que se considera como incumprimento da prestação de serviços (o incumprimento de horários é a não realização de uma frequência num dia, em 2 meses, em seis meses?). Também se questionou se existiu algum incumprimento no passado, se a autarquia procedeu a essa verificação e como, bem como quais as consequências de tal incumprimento.
30. Finalmente, o Município foi questionado se a autarquia detém, ou o operador forneceu, dados atuais e históricos da atual concessão quanto a procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas, títulos, equipamentos e infraestruturas associadas e à gestão em geral da operação, incluindo indicadores de desempenho.
31. Em resposta, o Município esclareceu que:
- Durante a vigência do protocolo, *“não se verificou qualquer incumprimento. Tratando-se de linhas que servem todo o território concelhio para transporte de todos os alunos para todas as escolas em funcionamento no concelho” e “registou-se o cumprimento cabal dos itinerários, horários e calendários, bem como a legislação relativa ao transporte público e transporte de crianças, não tendo sido reportadas quaisquer anomalias ao longo da vigência do Protocolo e respetiva Adenda”;*
 - Os operadores, cumpriram com todas as obrigações do artigo 22.º do RJSPTP e as obrigações previstas no Decreto Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, no que concerne aos direitos dos passageiros;
 - As consequências de eventuais incumprimentos são a rescisão contratual *ou “ressarcimento por danos causados”*.

III – DA ANÁLISE

32. Antes demais, a título de enquadramento, de referir que com a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o (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”).
33. 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, *“mantém-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”*.
 34. Tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP e que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, 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.
 35. 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”*.
 36. De referir que o Regulamento refere, no artigo 5.º, 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”*.
 37. Portanto, quando 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 decisão efetiva de submissão à concorrência antes do fim do período transitório.

38. 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.
39. 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 realizado 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.
40. Neste contexto, foi emitida uma informação “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

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: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babclicos-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/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contrat3a7c3a3o-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/csie_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 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/>

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

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, 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).”*

41. 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 devem 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.

42. Neste contexto, o Município ou a Comunidade Intermunicipal em que se integra ainda não submeteram a concurso os serviços de transportes na região, ainda que se considere que se encontram no âmbito do período transitório do Regulamento.
43. 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 desde que celebra contratos com um operador, sempre associados ao transporte escolar, logo se infere que as necessidades em causa são periódicas e previsíveis.
44. 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.
45. 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.
46. Aliás, no que tange a situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços haverá que relevar que 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.
47. De sublinhar igualmente que as alegações de que a regulamentação ao RJSPTP tem sido um fator de perturbação ao processo de desenvolvimento de procedimentos contratuais não tem aderência ao conteúdo de tais atos regulamentadores, uma vez que os mesmos vieram a especificar matérias relevantes, auxiliando as autoridades de

transportes na aplicação do RJSPTP. Como já se referiu, a eventual falta ou excesso de regulamentação não consubstanciam argumento condicionante da obrigatoriedade de fundamentar e prosseguir os necessários procedimentos administrativos.

48. 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.
49. 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"*.
50. 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.
51. 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}*.

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.

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

52. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal 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
53. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
54. Na mesma esteira, 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*

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”.*

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”.

55. Além disso, 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”.*
56. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor;*
 - *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa;*
 - *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público¹³”.*
57. 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”.*

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”.*

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

58. No caso concreto as obrigações contratuais são genéricas, estabelecendo o cumprimento de carreiras e horários, não existindo indicadores claros sobre as obrigações de performance ou de transmissão de informação, sendo estabelecida uma sanção genérica de rescisão de qualquer obrigação contratual ou a possibilidade de ressarcimento de danos causados por incumprimento.
59. 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.
60. 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.
61. Acresce que se o Município refere que o operador cumpriu com as suas obrigações de transmissão de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP, então a entidade adjudicante já estaria na posse de informação mais detalhada que lhe permitiria fundamentar profusa e objetivamente as compensações em causa.
62. No entanto, constata-se que o atual ajuste direto, na prática, configura uma prorrogação das anteriores condições contratuais, não oferecendo o nível de detalhe no que se refere à definição de obrigações de serviço público ou quanto ao exercício de fundamentação das respetivas compensações e modelo contratual, que a AMT entende ser exigível para este tipo de contratos.
63. De referir igualmente que o contrato em vigor não foi sujeito a parecer prévio vinculativo da AMT, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, coartando-se assim a possibilidade de introduzir melhorias, objetividade e certeza nas obrigações de serviço público e respetivas compensações.
64. Contudo, o contrato em vigor, cujas condições contratuais agora, na prática, se prorrogam, foi objeto de Visto Prévio por parte do Tribunal de Contas, tendo sido executado.

65. 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), 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.
66. 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, e tendo em conta que se replicam condições contratuais anteriormente visadas pelo Tribunal de Contas, a AMT não exigirá fundamentação adicional ou alterações estruturais ao contrato, previamente à sua entrada em vigor.
67. 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.
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. Ainda assim, consideramos que a execução do contrato que ora se propõe deve ser sujeita a diversas determinações e obrigações de reporte.
70. No que se refere cumprimento de obrigações de serviço público, designadamente de níveis de serviço, as obrigações contratuais devem ser especificadas, devendo, do mesmo passo, ser densificado o que se considera incumprimento passível de sanção, ou seja, não realização de uma circulação ou mais por linha, por dia, por mês ou sobre como é aferido o incumprimento de regras de segurança ou conforto, de forma clara e objetiva.
71. Também para fundamentar a concordância da AMT quanto à existência de efetivos mecanismos de exequibilidade contratual e de incentivo ao cumprimento de obrigações de serviço público e à eficiência, considera-se que as sanções em causa são insuficientes, pois não é crível que, perante um incumprimento, o Município rescinda o

contrato, atentas as dificuldades procedimentais para substituir o operador por outro, arriscando assim a interrupção do serviço.

IV - DETERMINAÇÕES

72. Como corolário do antedito, deverá determinar-se o seguinte:

- Deverá considerar-se/expressar-se no contrato que qualquer desvio, de qualquer horário ou frequência, num único dia, é considerado incumprimento passível de sanção, devendo ser esta a interpretação a aplicar em execução contratual;
- Devem ser consagradas sanções, com um valor objetivo e mensurável, para todos os incumprimentos contratuais, eventualmente em face do valor contratual, incidindo não só na prestação do serviço público, mas também nas obrigações de prestação de informação.

73. Note-se 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 da recursos públicos.^{14 15}, pois dessa forma também se propicia uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título meramente exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que

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 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. (...)".

asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Atento o enquadramento acabado de recensear, deverá determinar-se também que:

- Deve ser expresso e garantido que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, relativos a dados de gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada¹⁶, por gasto, rendimento e linha, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração;
- 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 cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento;
- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹⁷.e remeter tal informação à AMT;
- Devem ser transmitidos à AMT 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;
- Devem ser elaborados os 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;

¹⁶ 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 (...)”.

¹⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

76. Deverá ainda 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;
 - 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.
77. Mais se deverá determinar que, no prazo de 20 dias úteis após a receção do presente parecer, deverá ser apresentado um relatório sobre o cumprimento das determinações efetuadas, bem como uma fundamentação sobre as compensações pagas e a pagar ao operador, tendo em conta o detalhe dos gastos e rendimentos associados á exploração do serviço público, tendo em consideração as obrigações impostas e que se defende que devem ser compensadas, de acordo com o previsto no RJSPTP.

III – DAS CONCLUSÕES

77. 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 e estando na pendência a preparação de um procedimento concursal e destinado a evitar uma eminente interrupção do serviço público de transporte de passageiros.
78. 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 um incumprimento não fundamentado. (sublinhado nosso)

79. 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, 29 de agosto de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial

Direção de Supervisão