

PARECER N.º 44/2019

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

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal da Guarda (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por via de e-mail datado de 09-09-2019 (e depois enviado por Ofício n.º 5252 de 10-09-2019), e para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o procedimento de ajuste direto tendente à contratualização da prestação de serviços de transporte de passageiros na Zona Leste do Concelho da Guarda.
2. O pedido de Parecer foi acompanhado de documento de fundamentação e de projeto de Caderno de Encargos (CE) e convite, tendo sido solicitados esclarecimentos a 10-09-2019 e a 16-09-2019 que foram respondidos, respetivamente, a 13-09-2019 e a 16-09-2019.
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, desde logo, e em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP).
8. Do mesmo passo, e em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas 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.

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.

II - DO ENQUADRAMENTO

9. No documento designado de “Estudo Justificativo do Valor Base”, foi feita uma análise por linha (i) produção quilométrica; (ii) custos e (iii) receitas, de forma a obter-se o resultado operacional estimado, sendo de referir que para o apuramento dos custos foram tidos em conta, por exemplo, combustível, pessoal, manutenção, seguros, pneus e amortizações, e ainda uma margem de lucro de cerca de 6,5%.
10. No que se refere aos custos do sistema, tendo por base os quilómetros realizados, refere o Município que *“Da análise efetuada aos custos por quilómetro, relacionados com o combustível, os encargos com motoristas, manutenção, os seguros, os pneus e outros, pode verificar-se (...), que estes se encontram em linha com o que é praticado no mercado, comparativamente com outros operadores em serviços idênticos. Considerando ainda uma margem de lucro de 6,5% e os custos relacionados com as amortizações, chegamos a um valor final dos custos da operação.”*
11. Por outro lado, foram analisadas as receitas tarifárias, apurando-se que cerca de 62% das receitas provém dos passes.

KM (anuais) ⁶	Custos	Custos.Km	Receitas	Receitas.Km	Diferencial
70 096	€158 503,78	€2,26.km	€107 834,46	€1,54.km;	- € 50 169,32.

12. Face ao apresentado anteriormente, o Município entendeu fixar o preço base num valor fixo de 50.170,00€ (cinquenta mil, cento e setenta euros) para um ano de exploração, correspondendo a um valor mensal de 4.190€/mês, tendo em conta a produção da oferta descrita nos horários e tendo *“subjacente a ideia de que a autarquia irá suportar apenas a parte dos custos que não são cobertos pelas receitas tarifárias (contrato tipo net cost)”*.
13. Acrescenta que *“ao propor um valor fixo (não negociável), está implícita a necessidade de o operador de transporte partilhar os riscos da operação (ainda que moderadamente nesta fase), procurando induzir uma “maior vontade” de captação de passageiros para o sistema por parte do operador”*.

⁶ No decurso do Processo de avaliação, os valores em causa foram ajustados, pois *“numa primeira fase, o Município não possuía toda a informação e aquela de que dispunha não estaria de acordo com dos dados da exploração que era efetivamente realizada. Após a primeira análise, o Município solicitou ao operador, o envio de informação atualizada acerca da exploração, dados esses que foram refletidos nas novas peças processuais”*.

14. Por outro lado, segundo o Município *“este contrato de serviço público de transporte de passageiros deverá vigorar até 03/12/2019, podendo ser alargado durante o período em que estiver a decorrer a fase de preparação da contratualização do contrato de concessão do serviço público de transportes de passageiros, que venha a resultar da adjudicação do concurso público internacional, que para este fim, será lançado pela CIMBSE – Comunidade Intermunicipal Beiras e Serra da Estrela”*.
15. Segundo a Cláusula 1.^a, o procedimento pré-contratual adotado é o Ajuste Direto, ao abrigo do n.º 2 do artigo 19.º do RJSPTP e do Regulamento, e, segundo a Cláusula 3.^a, o contrato mantém-se em vigor até 03/12/2019, podendo *“terminar na data do termo inicial do prazo de vigência do contrato de concessão do serviço público de transportes de passageiros, que venha a resultar da adjudicação do concurso público, que para este fim, será lançado pela CIMBSE – Comunidade Intermunicipal Beiras e Serra da Estrela (CIM), caso isso aconteça antes”*. Caso a adjudicação aconteça depois do prazo indicado, *“o prazo de vigência renovar-se-á automaticamente até à data do termo inicial do prazo de vigência do contrato de concessão do serviço público de transportes de passageiros da região da CIM”*.
16. De acordo com a Cláusula 4.^a, o preço base para a aquisição é de €50.170,00 (cinquenta mil cento e setenta euros), considerando-se como o limite máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução do objeto do contrato.
17. Tendo a AMT solicitado informação sobre dados históricos da atual prestação de serviços (solicitados ao operador ou recolhidos pelo município) quanto a procura, custos e receitas/proveitos, bem como cópia de anteriores contratos celebrados com o(s) atual(ais) operadore(s) quanto às linhas em causa e se os dados foram fornecidos pelo atual operador ou apurados pelo Município e, no primeiro caso, de que forma foram validados pelo Municípios, foi esclarecido que:
 - *“Foram solicitados dados ao operador Viúva Monteiro, os quais foram refletidos nos documentos em anexo.*
 - *Não existem contratos anteriores de compensação à exploração, nesta operação de exploração.*
 - *Dada a inexistência de histórico relativamente a esta operação de transporte, o Município solicitou ao operador o envio de informação acerca da exploração destes circuitos, cujas novas tabelas se remetem em anexo. O Município apenas tem dados referentes à contratação de passes escolares, valor esse*

que será adicionado à receita do operador, obtendo assim um valor de compensação à exploração”.

18. Por sua vez, a Cláusula 5.^a estabelece as obrigações principais do adjudicatário, como sejam, entre outras:

- Obrigação de executar o contrato de acordo com o discriminado nas Especificações técnicas;
- Comunicar às entidades competentes (SIGGESC) os circuitos a realizar;
- Obrigação de comunicar periodicamente à entidade adjudicante a informação constante do artigo 22.º da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, e a informação prevista no Anexo II do Caderno de Encargos;
- Cumprir com máximo rigor os horários constantes do Caderno de Encargos;
- Obrigação de assegurar que todas as atividades previstas sejam efetivamente prestadas;
- Obrigação de prestar as informações que forem solicitadas pelos serviços municipais;
- Comunicar à entidade adjudicante, logo que deles tenha conhecimento, os factos que tornem total ou parcialmente impossível o cumprimento de qualquer das suas obrigações;
- Sujeitar-se à ação fiscalizadora da entidade adjudicante;
- Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados ao serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessária à perfeita e complexa execução das tarefas a seu cargo.

19. A Cláusula 9.^a estabelece que a entidade adjudicante pode, por razões de interesse público e mediante de decisão uniliteral fundamentada, determinar ajustamentos pontuais dos serviços incluídos no Contrato, nos termos do artigo 31.º do RJSPTP, não conferindo ao adjudicatário direito a qualquer acréscimo de remuneração, nem à reposição de equilíbrio económico-financeiro do Contrato.

20. Referem as “Especificações Técnicas do Contrato” que devem ser realizadas 4 linhas, de acordo com os horários e trajetos identificados em que “o adjudicatário compromete-se a assegurar a execução dos serviços de transporte, designadamente, no que respeita

ao cumprimento de horários, percursos, paragens para entrada e saída de passageiros e tarifários”, sendo que o Anexo II estabelece as obrigações de informação do operador:

- Informação geral, quanto a: (i) Dados Gerais de Oferta; (ii) Recurso humanos; (iii) Custos diretos (fixos e variáveis); (iv) Custos indiretos; (v) Receitas anuais; (vi) Resultados; (vii) Procura; (viii) Frota e postos de venda;
- Carreira a carreira, quanto a: (i) oferta; (ii) veículos; (iii) procura; (iv) indicadores de desempenho e cumprimento dos serviços; (v) custos e receitas;
- Veículos, quanto a: (i) dados por veículo; (ii) informação agregada (iii) terminais.

21. A Cláusula 10.^a estabelece que, sem prejuízo do previsto na lei⁷, a entidade adjudicante pode aplicar multas em caso de incumprimento pelo adjudicatário das suas obrigações, classificando os incumprimentos, para efeitos do presente regime de penalizações, em leves, graves e muito graves, num quadro em que as multas contratuais terão um valor de 250,00€ até 1.000,00€, 1.000,00€ até 5.000,00€ e de 5.000,00€ até 10.000,00€, respetivamente.

22. A mesma cláusula estabelece que:

- Por infrações leves serão considerados os atrasos pontuais, nos horários dos circuitos estabelecidos, sempre que esse atraso, seja superior a 10 a 30 minutos e num mês tenha ocorrido durante 15 dias, bem como a não limpeza dos veículos;
- Por infrações graves serão consideradas a realização de forma deficiente do circuito, no qual, não são cumpridas todas as paragens de recolha de passageiros, e que num mês tenha ocorrido durante 3 a 15 dias, bem como que o motorista tenha comportamentos onde demonstre falta de urbanidade e civismo no trato com os passageiros, de forma regular e habitual;
- Por infrações muito graves serão consideradas a não realização do circuito, sem aviso prévio à entidade contratante, durante 3 dias, bem como a realização de condução perigosa que coloque em causa a segurança das pessoas.

23. Face ao pedido de esclarecimento do alcance exato da Cláusula 5.^a, ou seja, se estaria em causa a existência de 15 atrasos durante 15 dias seguidos ou interpolados, e se

⁷ Possibilidade de resolução sancionatória do contrato nos termos do artigo 333º do Código dos Contratos Públicos, o contraente público pode, com observância das regras previstas nos artigos 325º e 329º do Código dos Contratos Públicos e no artigo 45º do RJSPTP.

interpolados, durante quanto tempo ou se bastaria um atraso por dia, respondeu o Município:

- *“No que diz respeito ao conteúdo da alínea a) do n.º 3 da cláusula 10ª, significa que a sanção leve aplica-se, caso o número de atrasos seja superior a 15, durante o período de um mês. Neste sentido, propõe-se a seguinte alteração à redação do texto: “...sempre que esse atraso, seja superior a 10 minutos e aconteça mais de 15 vezes durante um mês, para a respetiva carreira.”*
- *Propõe-se também alterar, em conformidade, o texto das alíneas b) e c), para o caso dos atrasos superiores a 20 e 30 minutos, respetivamente.*
- *Propõe-se ainda alterar a categoria da infração relativa aos atrasos superiores a 20 minutos para infração grave e atrasos superiores a 30 minutos para infração muito grave”.*

24. Face ao pedido de esclarecimento sobre de que forma objetiva se afere o incumprimento sobre a limpeza do autocarro, respondeu o Município que *“O autocarro ao chegar ao cais do Centro Coordenador de Transportes da Guarda será inspecionado por um funcionário da Câmara Municipal da Guarda, no que diz respeito ao cumprimento deste ponto”.*

25. Quanto se refere que é sancionável a *“Realização de forma deficiente do circuito, no qual, não são cumpridas todas as paragens de recolha de passageiros, e que num mês tenha ocorrido durante 3 dias”*, foi solicitado esclarecimento sobre se apenas se considera incumprimento caso não sejam cumpridas todas as paragens ou apenas algumas, quantas estarão em causa e se se entende que se trata de incumprimento durante 3 dias seguidos ou interpolados, e em que prazo máximo, tendo o Município respondido:

- *“No que diz respeito ao conteúdo das alíneas b), c) e d) do n.º 4 da cláusula 10ª, a sanção aplica-se, no caso de existir incumprimento de pelo menos uma das paragens de recolha de passageiros desse circuito.*
- *Relativamente às categorias da infração, passarão a ser categorizadas por infração leve, caso o incumprimento ocorra entre 3 e 6 vezes num mês; por infração grave, caso o incumprimento ocorra entre 7 e 15 vezes num mês; por infração muito grave, caso o incumprimento ocorra mais de 15 vezes num mês”.*

26. Quanto o Caderno de Encargos refere que se consideram infrações muito graves a não realização do circuito, foi solicitado esclarecimento sobre se estaria em causa a não

realização total ou parcial, e, sendo este último caso, o que se entenderia por parcial, tendo o Município considerado que *“neste caso, considera-se infrações muito graves a não realização do circuito de uma forma total”*.

27. Por outro lado, constituindo incumprimento contratual *“Que o motorista se apresente sem identificação, de forma habitual e reiterada”*, foi questionado o que se entende por “, reiterada”, tendo o Município esclarecido que *“Quando nos referimos “reiterada”, queremos dizer de forma repetida, isto é, que após avisado acerca do incumprimento, este se venha a verificar novamente.”*
28. Acresce ainda que, sendo incumprimento contratual *“Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alienas anteriores e que resultem de um comportamento leve por parte do contratante seu funcionário ou agente”*, foi questionado o que se considera, objetivamente por “comportamento “leve” tendo o Município referido que *“Devido à definição não ser clara e objetiva, retirou-se esta alínea do caderno de encargos”*.
29. A mesma cláusula estabelece ainda que:
- As multas poderão ser deduzidas no preço contratual;
 - Em caso de resolução do contrato por incumprimento, poderá ser exigida uma pena pecuniária de valor correspondente a metade do valor do contrato, se outra mais elevada não apurar;
 - Pelo não cumprimento das obrigações de informação será aplicada uma penalização de €250,00 por cada dia de atraso, e a sua não entrega determina a perda do direito da entidade adjudicatária a qualquer compensação financeira pela realização do serviço público de transporte.
30. A Cláusula 12.^a estabelece que o Município pode resolver o contrato, a título sancionatório, em caso de violação de forma grave ou reiterada de qualquer das obrigações que lhe incumbem no Caderno de Encargos.
31. Uma vez que se refere que *“Em caso de resolução do contrato por incumprimento do adjudicatário, a entidade adjudicante pode exigir-lhe uma pena pecuniária de valor correspondente a metade do valor do contrato, se outra mais elevada não apurar”*, foi questionado que tipo de incumprimento será tido em conta para este efeito, tendo o Município referido que se trata do incumprimento das obrigações principais do adjudicatário previstas na cláusula 5.^a.

32. Foi ainda questionada a razão da aplicação da penalização pela não entrega dos elementos constantes da alínea g) e a não inclusão da alínea k) e do anexo I, tendo o Município referido que *“por lapso não foram incluídos os elementos constantes na alínea k) e no anexo II”* e *“Procedemos à alteração do texto do ponto 8 da cláusula 10^a”*.
33. Foi ainda esclarecido pelo Município que os tarifários são atualizados de acordo com a Portaria n.º 298/2018, de 18 de novembro.

III – DA ANÁLISE

34. Antes demais, a título de enquadramento, cumpre referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, produziu-se uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública (modelo de “concorrência-regulada”).
35. Segundo os artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário, atribuídos ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, *“mantêm-se em vigor até ao final do respetivo prazo de vigência ou até 3 de dezembro de 2019, consoante a data que ocorrer primeiro”* e *“não podendo o respetivo prazo de vigência terminar, em caso algum, após 3 de dezembro de 2019”*.
36. Tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, e que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
37. 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”*.

38. De referir que o Regulamento refere, no seu artigo 5.º, e indistintamente, “*procedimentos de adjudicação*”, “*formas de adjudicação*” ou “*adjudicação*”, mas precedida dos necessários “*procedimentos*” ou mesmo “*participação em adjudicações de contratos por concurso*”, pelo que não decorrerá que a adjudicação (ato administrativo adjudicatório em sentido próprio) deva, impreterivelmente, ser efetuada antes daquela data. Aliás, referem as orientações da Comissão que “*a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público*” e “*aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais*”.
39. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, neste período, iniciar o processo que leve à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista uma decisão vinculada de submissão à concorrência antes do fim do período transitório.
40. 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.
41. 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 transportes⁸, além de ter

⁸ 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://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-oc3bpublicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/quiaorispto_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apolo-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://qtatransportes.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://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf ; (vii) Informação

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

42. Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”⁹, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitado, tendo em conta que:

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

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://qtat.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://qtatransportes.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://qtat.pt/seminarios-conferencias/>; (xiii) Experiências de contratação internacionais: <https://qtat.pt/estudos/>; (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://qtat.pt/estudos-e-quioses/>

⁹ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

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).”*

43. Do mesmo passo, foi também referido que a possibilidade de recurso excecional a um ajuste direto depende da verificação prévia, por parte das autoridades de transportes, de requisitos específicos previstos na lei quando, onde e caso se verifique que devam ser demonstrados e terá sempre que ser justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade às entidades adjudicantes das circunstâncias invocadas.
44. Neste contexto, o Município ou a Comunidade Intermunicipal em que se integra ainda não submeteram a concurso os serviços de transportes na região, não obstante se considerar que se encontram no âmbito do período transitório do Regulamento.
45. 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 e tem conhecimento de que as necessidades em causa são periódicas e previsíveis.
46. À partida, sendo previsível a caducidade legal das autorizações provisórias em 3 de dezembro de 2019, bem como as delongas na preparação de um procedimento concursal, a rutura ou risco de rutura iminente de serviços também seria objetivamente previsível para a autarquia naquela data.
47. Contudo, admite-se que a necessidade de contratualização do serviço público verificou-se em data anterior à que seria expectável, uma vez que o operador em causa terá referido ao Município a vontade de suspender a exploração na pendência do lançamento

de um procedimento concursal durante o mesmo período, por não poder suportar a atual exploração com o défice operacional em causa¹⁰.

48. Na verdade, um operador de transportes não pode ser obrigado a executar um determinado serviço, a menos que seja imposta uma obrigação de serviço público, com a adequada compensação e no âmbito de um contrato de serviço público, nos termos do RJSPTP e do Regulamento. Portanto, um operador que esteja a realizar um serviço que seja deficitário, contra o seu interesse comercial, não pode ser obrigado a executá-lo, sem ser compensado.
49. Assim, 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 emergência.
50. Aliás, no que tange a situações de rutura ou de risco de rutura iminente de serviços haverá que relevar que o valor do direito à mobilidade dos cidadãos, independentemente da interruptibilidade do serviço público, e o necessário despoletar dos competentes procedimentos administrativos para o efeito, possam ser, ou não, antecipados ou previstos com antecedência pelo Município.
51. 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 a ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal, até 3 de dezembro de 2019 (sublinhado nosso).
52. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹¹ ao operador*

¹⁰ Tal como referido em ofício dirigido pelo Município ao Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e da Mobilidade e que foi reencaminhado para a AMT.

¹¹ 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

de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

53. 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.
54. 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"¹².¹³*
55. 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".¹⁴*

Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

¹² 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).

¹³ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁴ 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"*

56. 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”.*
57. 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 do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁵, igual ao efeito financeiro líquido”.*
58. Ademais, 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”.*
59. 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*

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”.

¹⁵ 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”.*

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 público¹⁶.*

60. 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”.*
61. No caso concreto, o Município celebra um novo contrato, estabelecendo novas obrigações contratuais, com indicadores claros sobre as obrigações de *performance* ou de transmissão de informação, pelo que tal possibilita a aplicação de quaisquer multas contratuais e/ou viabiliza uma efetiva aplicação de uma sanção de rescisão contratual.
62. De referir que o artigo 22.º do RJSPTP impõe, desde 2015, a transmissão de diversos dados às autoridades de transportes, além do relatório e contas anual referente ao ano anterior, como sejam (para cada linha, área geográfica e título de transporte): *“a) Dados geográficos e alfanuméricos de caracterização de cada linha e paragem; b) Horário; c) Tarifários; d) Número de veículos.km produzidos; e) Número de lugares.km produzidos; f) Número de passageiros transportados; g) Número de passageiros.km transportados; h) Número de lugares.km oferecidos; i) Receitas e vendas tarifárias anuais; j) Custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor; k) Velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta; l) Tipologia de veículo utilizado, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.”*

¹⁶ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

63. De acordo com o artigo 22.º e com a alínea e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, a não transmissão de tais dados constitui uma infração suscetível de procedimento contraordenacional conduzido pela AMT. Não obstante a importância de tais dados para a monitorização contratual e para o apuramento de compensações, não existe registo de qualquer solicitação à AMT no sentido de serem iniciados tais procedimentos.
64. No entanto, julga-se que o contrato introduz regras claras quanto ao cumprimento daquelas obrigações, como introduz diversos indicadores de monitorização.¹⁷, o que se revela da maior importância para um adequado acompanhamento da execução contratual, bem como para obter os dados necessários a um correto e exaustivo exercício de fundamentação de compensações/remunerações a pagar.
65. O novo contrato, além da especificação de obrigações contratuais, incluindo a transmissão de informação relevante nos termos do RJSPTP e a especificação e objetivação do que se considera incumprimento contratual, tem por base um exercício de fundamentação do racional de apuramento do preço contratual, com base em gastos e rendimentos associados à prestação do serviço público, ainda que não seja totalmente claro se aquele défice operacional estará ou não incluído no que o operador aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.
66. Como referimos, um operador de transportes não pode ser obrigado a executar um determinado serviço, a menos que seja imposta uma obrigação de serviço público, com a adequada compensação e no âmbito de um contrato de serviço público, e para o efeito devem ser tidos em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de serviço público e avaliar se o cumprimento de obrigações de serviço público induz efeitos que devem ser compensados, por não se enquadrarem no interesse comercial do operador.
67. Portanto, um operador que esteja a realizar um serviço que seja deficitário, contra o seu interesse comercial, não pode ser obrigado a executá-lo, sem ser compensado. Caso invoque a necessidade de compensação, tal deverá ser adequadamente justificado, com recurso a dados claros e objetivos.
68. Será de ter em conta que os dados que fundamentam este contrato foram transmitidos pelo operador na preparação deste procedimento, tendo sido utilizados pelo Município para apurar custos segundos os quilómetros percorridos.

¹⁷ Na sequência do sugerido pela AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

69. Admitir-se-á, face à ausência de histórico, que estes dados poderão servir de estimativa para o novo modelo contratual, devendo, contudo, ser verificados face aos dados reais que sejam transmitidos.
70. No entanto, pelo exposto, considera-se que se verifica a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva e real prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração em outros concelhos, sob pena de o operador, por via de contratos com diversos municípios, ser remunerado diversas vezes pelo mesmo serviço de transportes.
71. Por outro lado, o Município deve articular-se, nos termos do consignado no artigo 10.º do RJSPTP, com os Municípios contíguos e com a CIM, no sentido de apurar as competências efetivas de gestão dos diversos serviços em causa, uma vez que se pretende atribuir compensações a linhas que podem ser municipais, intermunicipais ou inter-regionais, o que se situa no âmbito de competências de várias entidades (artigos 6.º a 9.º do RJSPTP).
72. No entanto, mais uma vez, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
73. 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, considera-se não ser de determinar alterações estruturais no contrato ou na sua fundamentação, pois caso assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros, que é considerado um serviço público essencial¹⁸.

¹⁸ A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

74. Tendo em conta o volume de produção e o prazo, um contrato com imposição de obrigações de serviço público, de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, e que sejam efetivamente vinculativos, e com elementos que suportam o valor da compensação, tem aderência ainda que mínima, ao consignado nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007
75. 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)
76. Dada a complexidade do procedimento, bem como o seu próprio volume da operação em causa, deve ainda considerar-se não ser de impor obrigações adicionais ou excessivas de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício), sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos e porque, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.
77. Finalmente, considera-se relevante que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações prevista nos artigo 22.º, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
78. No que se refere à Cláusula 3.ª, considera-se finalmente, e face ao exposto, que o prazo de vigência do atual contrato apenas poderá perdurar para além de 3 de dezembro de 2019 caso, previamente, seja despoletado o concurso concessão do serviço público de transportes de passageiros da região da CIMBSE - Comunidade Intermunicipal Beiras e Serra da Estrela, pelo que o texto contratual deverá ser adaptado neste sentido.
79. Verificando-se tal condição prévia, e estando em causa a extensão da vigência do atual contrato, considera-se que, face aos dados apurados na execução contratual, o Município deve efetuar novo exercício de fundamentação das compensações/remunerações, não sendo, nessa altura, admissível que se baseie em valores declarados e não validados/certificados pelo Município.

IV - DETERMINAÇÕES

80. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual e na preparação de futuros procedimentos, avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos.^{19 20} (por via de uma não sobrecompensação do operador), deverá determinar-se que deve ser elaborado um relatório de execução contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações (não apenas os montantes relativos a passes de estudantes) têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial (como até à data).

81. Para tal, dever-se-á ter em conta também:

- Os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018²¹ na gestão contratual e remete tal informação à AMT;
- A obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;

¹⁹ 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."

²⁰ 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. (...)".

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

- 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.

82. Nos termos do Regulamento, para efeitos de se aferir da razoabilidade e aderência à realidade dos dados disponíveis que servirem de base ao modelo contratual, bem como para verificar da razoabilidade e aderência à realidade dos dados apresentados pela empresa, eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual, se tal tiver um efeito positivo na maximização de recursos públicos²², seja prevista, contratualmente:

- A auditoria, pelo Município, aos dados de exploração que sejam transmitidos;
- A introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, e/ou num período transitório, se introduzirem regras de transmissão de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados, no concelho da Guarda.²³;

83. De referir que se consideram as determinações supra também relevantes e essenciais para que a fundamentação de futuros procedimentos possa consubstanciar-se num maior detalhe, certeza e objetividade

²² 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 (...)".

²³ 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 (...)".

84. Deverá determinar-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, proceder às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
 - Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, também para os efeitos das anteriores determinações. Neste aspeto, o Município deverá apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC) para efeito do competente procedimento contraordenacional, bem como deverá apurar e sancionar outros incumprimentos contratuais no âmbito do anterior acordo;
 - Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do 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.
85. Por outro prisma, o Município deve articular-se, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, com os Municípios contíguos e com a CIM, no sentido de se apurarem as competências efetivas de gestão dos diversos serviços em causa, uma vez que se pretende atribuir compensações a linhas que podem ser municipais, intermunicipais ou inter-regionais, o que se situa no âmbito de competências de várias entidades (artigos 6.º a 9.º do RJSPTP).
86. Mais se deverá o Município demonstrar que as medidas tomadas têm a virtualidade de cumprir as determinações ora efetuadas, incluindo o referido em 70, 71, 77 e 78 e que são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa.
87. Naturalmente, tais determinações não obstam ao exercício do poder contraordenacional da AMT, por iniciativa própria desta Autoridade e mesmo na ausência de informação por

parte do Município, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

V – DAS CONCLUSÕES

88. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT, no que concerne ao seu objeto específico, não obsta ao prosseguimento do procedimento, tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público até 3 de dezembro de 2019 e destinado a evitar uma eminente interrupção do serviço público de transporte de passageiros.
89. No entanto, de forma a garantir-se a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, o parecer positivo da AMT está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique o seu incumprimento não fundamentado. (sublinhado nosso)
90. 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, 03 de outubro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial

Direção de Supervisão