

PARECER N.º 26/AMT/2020
SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Fornos de Algodres (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 837 de 27-12-2019, no âmbito do procedimento de *“Aquisição do Serviço Público de Transporte de Passageiros – Sistema de Transporte Público Municipal de Fornos de Algodres”*, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. O pedido foi precedido de consultas prévias iniciadas em setembro de 2019, que culminou no pedido formal efetuado na data supra. Foram solicitados esclarecimentos em 08-01-2020, que foram prestados em 26-02-2020.
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 estatutos da AMT (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;

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.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

- 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 não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.
8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas.
9. 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

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.

investidores, *ii*) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii*) a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

10. Segundo o Município, não obstante a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIM), no exercício das suas competências próprias respeitantes às linhas intermunicipais e das competências delegadas pelos municípios que a integram, a respeito das linhas municipais, nos termos dos contratos Interadministrativos de delegação de competências celebrados, ter já concluída a preparação do concurso público⁶, não será expectável que aquele procedimento esteja concluído no 1.º semestre de 2020, ao ponto de o novo operador nesse âmbito selecionado poder iniciar a operação no dia 1 de fevereiro de 2020.
11. Nesse sentido, pretende o Município garantir que não haverá interrupção ou rutura do serviço à população de Fornos de Algodres, ficando o mesmo assegurado pelo contrato que vier a ser celebrado nos termos do presente procedimento até ao final do corrente ano letivo.
12. A celebração do contrato ora proposto acarreta para o Município uma despesa de, no máximo, no valor de euros €45.121,62, que tem por base a fundamentação económico-financeiro que foi enviada em anexo.
13. Segundo o Município, a estimativa de encargos com o transporte de alunos, de 1 de fevereiro até ao final do ano letivo de 2019/2020, para efeitos de comparticipação por parte da administração central, é de €34.964,16.
14. Por outro lado, *“de modo a colmatar as necessidades de mobilidade de uma população envelhecida, com fracos recursos económicos, distribuída num território com 131 km², respondendo à legislação Nacional e Europeia, entende o Município ser necessário dotar o concelho de uma rede de transporte públicos que sirva a população em geral e a população estudantil, assegurando assim a sustentabilidade económica e financeira das carreiras de transporte público neste território vasto e de baixa densidade populacional”*.
15. Assim, *“fazendo uma análise comparativa com os valores despendidos por outras empresas noutras zonas do país, com municípios comparáveis com o Município de Fornos de Algodres, como por exemplo, Montalegre, apresentamos a seguinte*

⁶ Que se encontra em avaliação na AMT, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Fundamentação Económico Financeira para apuramento do valor máximo a suportar pelo Município que deve constar do Caderno de Encargos:

[confidencial]

16. Por outro lado, *“com base na receita que se considera expectável para cada uma das linhas que constam do Caderno de Encargos, mantendo-se a previsão do Município, chega-se à conclusão da existência de necessidade de atribuir compensação uma compensação financeira ao Operador na proporção máxima que consta da tabela que se segue”*:

[confidencial]

17. Neste sentido, o Município pretende despoletar o presente procedimento, sendo que do Caderno de Encargos decorrem as principais obrigações contratuais seguintes:

- A Cláusula 4.^a estabelece que a aquisição do Serviço Público de Transporte de Passageiros – Sistema de Transporte Público Municipal de Fornos de Algodres inclui uma rede de três linhas, bem como o transporte escolar assegurado pelo serviço público regular;
- A Cláusula 5.^a estabelece que o contrato se mantém em vigor até 3 dezembro de 2020;
- A Cláusula 6.^a estabelece um período transitório de 30 dias para criar as condições de exploração segundo o novo contrato;
- A Cláusula 8.^a estabelece a disponibilização das paragens identificadas na documentação;
- A Cláusula 9.^a estabelece como obrigações do operador:
 - Garantir a boa execução do Contrato, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
 - Elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte e executá-lo nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes em cada momento;
 - Cumprir e ajustar o serviço em conformidade com o plano de transporte escolar aprovado pelo Município;
 - Assegurar o cumprimento do Plano de Operação, garantindo que o serviço de transporte cumpra, em cada momento, todas as necessidades de procura que se venham a verificar, organizando

- adequadamente os respetivos níveis de serviço e assegurando condições de comodidade, rapidez e segurança;
- Prestar os serviços de transporte objeto do contrato a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário, podendo rejeitar o acesso aos serviços apenas por razões fundamentadas de ordem pública, segurança pública ou saúde pública que não podem ser acauteladas por outros meios menos graves;
 - Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas pela operação;
 - Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes e que se projetem na atividade, nos termos das disposições legais e regulamentares vigentes em cada momento;
 - Prestar todo o apoio e fornecer todas as informações aos passageiros, antes, durante e após a prestação do serviço de transporte, em locais apropriados para o efeito;
 - Cumprir pontualmente os deveres e obrigações impostos pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e pelo Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
 - Cumprir todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPTP.
- A cláusula 10.ª estabelece a obrigatoriedade de apresentação de um Plano de Operação.
 - As Cláusulas 11.ª e 12.ª estabelecem que operador deverá satisfazer variações pontuais da procura, designadamente com a disponibilização de viaturas adicionais ou aumento das frequências, podendo conferir acréscimo de remuneração, e sem prejuízo das determinações de ajustamentos pontuais, ao abrigo do artigo 31.º do RJSPTP;
 - A Cláusula 13.ª estabelece que o operador deve efetuar a manutenção do sistema, incluindo veículos, devendo, nos termos da Cláusula 14.ª, 15.ª e 16.ª, articular-se com o Município na gestão dos riscos associados à exploração;
 - A Cláusula 17.ª estabelece que não devem existir interrupções ou suspensões do serviço, a menos que tal seja articulado ou autorizado com o Município,

sendo que caso isso se verifique em período superior a 30 minutos, devem ser disponibilizados transportes alternativos;

- As Cláusulas 18.^a e 19.^a definem os títulos de transporte e tarifário a ser disponibilizados, sendo as receitas titularidade do operador e devendo ser disponibilizado um posto de atendimento e ser prestada toda a informação aos passageiros;
- A Cláusula 21.^a estabelece a obrigatoriedade de instalação de um sistema de bilhética integrado sem contacto, que deve permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formatos editáveis e transmissão de informações recolhidas junto de passageiros, com vista à implementação de ações de melhoria contínua do sistema de bilhética;
- A Cláusula 22.^a estabelece que devem ser cumpridas todas a legislação nacional e europeia, regulamentos administrativos e instrumentos de regulamentação de trabalho aplicáveis em matéria de contratação de pessoal;⁷
- A cláusula 25.^a estabelece a necessidade de prestação, ao Município, das informações e esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução contratual, incluindo (i) os relatórios anuais sobre as condições financeiras da prestação de Serviços, nos termos previstos no Anexo 6 ao Caderno de Encargos; (ii) as informações previstas no Anexo 1 ao Caderno de Encargos;
- A Cláusula 27.^a estabelece a obrigatoriedade de cumprir a todo o momento o disposto na legislação nacional e comunitária relativa à proteção da privacidade e dos dados pessoais, nomeadamente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016).
- A Cláusula 29.^a estabelece os poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações do operador, sem prejuízo da fiscalização, por outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;
- A Clausula 30.^a dispõe sobre a nomeação do gestor do contrato;

⁷ Designadamente no que respeita ao regime relativo à transmissão de unidade económica constante do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, na redação em vigor, e da Diretiva n.º 2001/23/CE do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos.

- A Cláusula 32.^a dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de plataforma que permita a gestão e monitorização organizada e integrada da execução contratual, assegurando, entre outros, a gestão da frota, *tracking*, o registo de bilhética, o planeamento da rede e de motoristas e a gestão contabilística de toda a atividade da prestação de serviços;
- A Cláusula 34.^a estabelece que a monitorização de desempenho do operador tem por base os indicadores de desempenho descritos no Anexo 1 ao Caderno de Encargos e nos termos da Cláusula 35.^a podem ser aplicadas aplicar deduções ou acréscimos à remuneração;
- A Cláusula 36.^a estabelece que, como contrapartida pela prestação de serviços, o operador tem direito a (i) 100% da receita tarifária, (ii) à remuneração indicada na proposta, a qual não pode ultrapassar o valor calculado nos termos do Anexo 7 ao Caderno de Encargos; (iii) à prestação do serviço público de transporte de passageiros em regime de exclusivo, nos termos do artigo 27.º do RJSPTP e sem prejuízo de ajustamentos sempre que se verifique a existência de sobre remuneração por força de benefícios económicos supervenientes favoráveis ao Município;
- A Cláusula 38.^a estabelece a possibilidade de o Município poder beneficiar da partilha dos benefícios da realização de serviço nos termos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 30.º do RJSPTP;
- A Cláusula 39.^a estabelece a possibilidade de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato devendo o operador apresentar (i) descrição detalhada do evento ou eventos elegíveis; (ii) indicação da disposição ou disposições contratuais na qual o pedido se funda; (iii) quantificação detalhada, fundamentada e comprovada do aumento dos gastos e/ou da redução dos rendimentos, decorrente diretamente do evento ou eventos elegíveis;
- A Cláusula 45.^a estabelece que o operador ainda que em caso de subcontratação, é o único e direto responsável pelo pontual e perfeito cumprimento das obrigações relacionadas com o contrato e responde, nos termos da lei geral, por quaisquer prejuízos causados na execução do mesmo, pela culpa ou pelo risco;
- A Cláusula 46.^a estabelece a possibilidade de resolução em caso incumprimento contratual definitivo, sem aplicação de sanções contratuais previstas na Cláusula 47.^a ou seja, nos termos previstos nos artigos 325.º e

329.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e no artigo 45.º do RJSPTP e nos termos do Anexo 8;

- A Cláusula 50.^a estabelece que além de outros casos de violação reiterada ou grave, o Município pode resolver, a título sancionatório, o contrato, sem direito a indemnização, em caso de atraso, total ou parcial, na realização das atividades incluídas no contrato superior a 3 horas ou declaração escrita do próprio operador de que o atraso em determinada prestação excederá esse prazo, sendo que a resolução parcial do contrato implica, designadamente, o ajustamento da remuneração do operador.

III – DA ANÁLISE

18. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público⁸ ⁹, em que:

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de

⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

⁹ A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf ; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/> ; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-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/>

celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;

- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.
19. No entanto, o legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
20. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:
- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
 - Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
 - Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial¹⁰ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
21. Como referiu a AMT¹¹, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam

¹⁰ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no CCP articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.

22. Estabelece o artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
 - «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
23. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
24. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
25. Tendo o Município delegado competências na CIM para emissão e autorizações provisórias e preparação do procedimento concursal na região, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, tal não obstará a que o Município, na pendência da adjudicação do procedimento concursal, e com o pressuposto de

- assegurar a manutenção do atual serviço de transportes à população¹², serviço este que é considerado serviço público essencial nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterado pela Lei n.º 51/2019, de 23 de julho, proceda à imposição de obrigações de serviço público num período transitório e prossiga com relações contratuais anteriores.
26. De qualquer modo, sublinha-se que se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região, dando cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP¹³..
 27. No caso concreto, a CIM, onde se integra o Município, submeteu à AMT, por delegação de competências, as peças do procedimento quanto ao procedimento concursal para os serviços de transporte na região, que se encontra em análise e procedeu à emissão de autorizações provisórias, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
 28. O contrato que se pretende celebrar é efetuado nos termos e para os efeitos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do n.º 1 do artigo 5.º do CCP, do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 6.º e do Anexo ao Regulamento, e dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, fixando obrigações de serviço público e estabelecendo termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário pelo cocontratante no território abrangido pelo contraente público ao abrigo do respetivo título de concessão outorgado nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis, atualmente objeto de manutenção transitória por força da autorização emitida pela CIM nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
 29. Ou seja, estamos perante a contratação de serviços ao operador atualmente habilitado a prestar o serviço de transporte de passageiros na região, pelo tempo necessário à conclusão do procedimento concursal para escolha de novo operador, a nível regional.
 30. É certo que quanto à escolha do procedimento pré-contratual, decorre do CCP que a escolha do ajuste direto em função do valor do contrato é admissível abaixo dos € 20.000,00, sendo que o procedimento com consulta prévia pode ser utilizado quando o valor do contrato seja inferior a € 75.000,00, o que é o caso. No entanto, estaremos perante contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º

¹² Igualmente nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

¹³ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

do Código do Procedimento Administrativo. Acrescentamos nós, também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

31. No entanto, também nos termos de Acórdão do Tribunal de Contas¹⁴ e de acordo com as recomendações da AMT¹⁵, os procedimentos pré-contratuais celebrados neste âmbito devem incluir uma fase instrutória em que se devem cumprir, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
- *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

32. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁶ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*

33. 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.

34. 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*

¹⁴ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

¹⁵ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁶ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{17, 18}.

35. 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”*.¹⁹
36. 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”*.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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.

¹⁹ 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”*.

37. 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 razoável²⁰, igual ao efeito financeiro líquido”*.
38. 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”*.
39. 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 público²¹”*.

²⁰ 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”*.

²¹ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

40. 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”*.
41. No caso concreto, a imposição de obrigações contratuais, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo o próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²², de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos verdadeiramente vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se deverá mitigar e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.
42. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de concluir e sublinhar que a versão final do contrato, apresentada à AMT depois de diversos pedidos de esclarecimento:
- Descreve obrigações de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - Impõe obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros²³;
 - Estabelece-se a monitorização de desempenho do operador tem por base os Indicadores de desempenho descritos no Anexo 1, sendo que no Anexo 8 são estabelecidos os indicadores de performance a cumprir bem como a aplicação das sanções, diferenciadas conforme as infrações, em caso de incumprimento;

²² Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

²³ O contrato estabelece a obrigatoriedade de instalação de um sistema de bilhética integrado sem contacto, que deve permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formatos editáveis e transmissão de informações recolhidas junto de passageiros, com vista à implementação de ações de melhoria contínua do sistema de bilhética, especificando o conteúdo dos relatórios, que informações dos passageiros são transmitidas. Na colaboração entre operador e município, costa também a necessidade de este transmitir os dados necessários para que o Município possa efetuar os reportes previstos no regulamento 4330/2019 e no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007; http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf .

- Refere expressamente as regras de atualização tarifária, constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 430/2019 16 de maio de 2019;
 - Estabelece obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - Prevê, nos termos do CCP, a figura do Gestor do Contrato, com importantes responsabilidades na boa execução contratual e na articulação com as diversas entidades públicas competentes
 - Apesar de se prever que o contrato se mantém em vigor até 3 dezembro de 2020, também se prevê que a duração pode ser inferior em caso de adjudicação do concurso público a ser lançado pela CIM.
43. Considera-se assim que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes.
44. Contudo, haverá que tecer considerações quanto à remuneração contratual e a necessidade de o seu pagamento ser devidamente articulado com o procedimento concursal da CIM.
45. Afigura-se ser necessário ponderar eventuais impactos, no modelo económico do futuro contrato da CIM, de contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre os Municípios e os operadores.
46. Os contratos “*ad hoc*” têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município ao operador, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro e como complemento das receitas tarifárias, o Município pretende assegurar ao operador uma participação financeira.
47. Não obstante não se verifique a sobreposição temporal entre o contrato “*ad hoc*” e o Contrato de Serviço Público, a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso o contrato se afigure economicamente mais vantajoso para os operadores incumbentes do que a futura Concessão de Serviço Público (ainda que para um modelo contratual de obrigações e abrangências territoriais não comparáveis).
48. Tendo em conta a fundamentação do procedimento concursal da CIM, o mesmo prevê a atribuição de compensações financeiras/remunerações e leva em linha de conta as linhas que se desenvolvem em Fornos de Algodres.

49. Tal como refere o Município “*Para além destas 3 linhas onde opera a União de Satão, o Município de Fornos de Algodres tem mais duas linhas onde opera a empresa Berrelhas e para as quais adotaremos exatamente o mesmo procedimento, logo que validado este;*
- a) *Para além destas linhas temos ainda os circuitos especiais que são realizados por Táxis e Instituições Particulares de Solidariedade Social;*
 - b) *O valor de aproximadamente 200 mil euros enviado para a CIM está correto, porque é esse o valor que pagamos em média pelas operações descritas nas alíneas a) e b).”*
50. Afigura-se assim que os valores entre os dois procedimentos são coerentes.
51. De qualquer modo, haverá que se assegurar que não se verifica uma situação *opt-out* do Município²⁴, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais da concessão da CIM e uma redução da TIR, chamada de atenção esta que, não poderá deixar de ser recordada, de forma a minimizar os riscos de eventuais pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro por parte da Concessionária no decurso da execução contratual.
52. Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, que garantam os pressupostos do Modelo – *máxime* no que respeita às projeções da procura, nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.
53. Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelos contratuais próprios.
54. No que se refere ao preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, este permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, incluindo uma margem de lucro razoável para o operador.
55. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à

²⁴ Hipótese que não é suscitada pela CIM mas que se coloca, em termos hipotéticos, tendo em conta que aquele Município apresentou à AMT um pedido de parecer prévio quanto à contratualização de compensações de serviço público, para a rede municipal, a título transitório, e até à adjudicação do procedimento concursal.

- população²⁵, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região.
56. No caso em apreço, há lugar ao pagamento de uma remuneração sendo o operador, nos termos do disposto na cláusula 26.º do Caderno de Encargos, sendo remunerado, também, pelas receitas tarifárias.
 57. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais prévia objetivamente definidas e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas diretas e indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
 58. Ainda assim, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²⁶, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
 59. Das considerações *supra*, considera-se que o Caderno de Encargos especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.
 60. Contudo, a atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁷, adequando as

²⁵ De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPPT [“alvarás RTA] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPPT, até 30 de junho de 2016.”

²⁶ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, “As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas”.

²⁷ 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 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.

previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa ²⁸, mas também para que se considere que as obrigações contratuais estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.²⁹

61. Por outro lado, recomenda-se o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.
62. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros³⁰, sendo que tal se revela da maior importância até para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço

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. (...).

²⁸ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

²⁹ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece 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; (iv) 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; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um 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.

³⁰ “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

público³¹. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta – expressamente - que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias³².

63. No que se refere à relação com o passageiro, é certo que se estabelece o cumprimento 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. No entanto, é essencial³³ garantir, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas³⁴.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

64. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o

³¹ 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 subsidiação 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 subsidiação 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(...)”.

³² 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.”

³³ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

³⁴ Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador FAQ - *Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos^{35 36} (por via de uma não sobrecompensação do operador), deverá determinar-se que deve ser elaborado um relatório de execução³⁷ contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração³⁸ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta:

- Os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁹;
- A obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;
- A obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015;
- A existência de adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias.

³⁵ 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."

³⁶ 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. (...)".

³⁷ De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

³⁸ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

³⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

65. O Município deve garantir - expressamente no contrato - que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios *supra* mencionados⁴⁰.
66. 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, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
 - Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011,
 - Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

V – DAS CONCLUSÕES

67. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros até a adjudicação de um procedimento concursal regional, abarcando todos os serviços públicos de transporte de passageiros.
68. De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas;

⁴⁰ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

69. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais;
70. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial;
71. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.
72. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, condicionado à ponderação das Recomendações referidas supra e ao cumprimento das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT. De referir que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado.

Dada a complexidade do procedimento, e estando-se na pendência do lançamento de um concurso público para todo o sistema de transportes na região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverá ser demasiado intrusivo e excessivo a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, 19 de março de 2020.