

PARECER N.º 64/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. O Município de Carrazeda de Ansiães (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por via do Ofício n.º 337 datado de 19-02-2020 e para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos, um Acordo de Estabelecimento de Obrigação de Serviço Público e de Compensação por Obrigação de Serviço Público a celebrar com a Sociedade de Transportes Carrazeda-Vila Flor, Lda
2. Foram remetidos, para o efeito, a minuta referida, bem como a fundamentação da mesma, tendo sido solicitados esclarecimentos ao Município em 03-03-2020 e 03-07-2020 e que foram respondidos em 01-07-2020 e 28-07-2020.
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 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: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

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

Da fundamentação

8. Em 2018-12-03, refere o Município que a Sociedade de Transportes Carrazeda – Vila Flor, Lda, na qualidade de concessionária das carreiras de transporte público rodoviário de passageiro, veio solicitar, para o ano de 2019, a atribuição de uma compensação municipal como condição necessária para a manutenção das suas obrigações de serviço público.
9. Tendo em conta os artigos 23.º a 25.º do RJSPTP, o Município entendeu ser admissível o pagamento de uma compensação financeira, desde que a mesma respeite os limites dos n.ºs 2 a 6 do artigo 24.º, e desde que seja formalmente consagrada em termos que afastem qualquer semelhança com auxílios de Estado ou outras prestações proibidas por lei.
10. No preâmbulo do contrato refere-se que:
 - “ (B) O Regulamento admite que tais compensações possam revelar-se necessárias, a fim de garantir que as empresas encarregadas dos serviços públicos funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões, ainda que, a fim de evitar distorções injustificadas da concorrência, essas compensações não possam ultrapassar o necessário para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas e um lucro razoável;
 - (L) Durante os últimos anos, ocorreu uma diminuição na aquisição de passes escolares no concelho de Carrazeda de Ansiães e um agravamento de custos relativamente às carreiras de transporte público rodoviário de passageiros no mesmo concelho, resultante do aumento do preço dos combustíveis e do agravamento dos custos com pessoal;
 - (M) Os agravamentos de custos e a diminuição de procura têm impacto significativo no âmbito do equilíbrio económico-financeiro do prestado de serviços - STCVL - estando para além dos normais riscos de atividade assumidos por concessionários, na medida em que atingem os pressupostos da concessão como estabelecidos no momento de sua outorga;
 - (N) A celebração do presente Acordo destina-se a assegurar o interesse público, uma vez que da não celebração decorre um risco iminente de rutura das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, afetando essencialmente

as populações jovem e idosa do Município de Carrazeda de Ansiães, que veria seriamente comprometida a sua capacidade de mobilidade;

- *(O) A manutenção das carreiras públicas é essencial à mobilidade da população do Município de Carrazeda de Ansiães, principalmente para a população idosa, jovem e com menos recursos financeiros.*
- *(Q) O Município reconhece o direito à compensação por parte da concessionária STCVL como essencial para a continuação do serviço público contratado, reduzida a mesma aos valores estritamente necessários para tal reequilíbrio e sujeito aos princípios legais aplicáveis e regras nacionais e comunitárias aplicáveis”.*

11. A Cláusula 1.^a estabelece que o acordo visa garantir a *“continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, outorgadas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.) melhor identificadas na Cláusula 3 infra, mediante a imposição de obrigações de serviço público e a consequente atribuição de uma compensação por obrigação de serviço público (adiante abreviadamente designada por “Compensação”), pelo Município ao concessionário operador de serviço público STCVL.”*
12. A Cláusula 2.^a estabelece que é determinado o cumprimento das obrigações, com vista a assegurar o serviço público de transporte de passageiros de interesse geral, caso a empresa considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas. São obrigações de serviço público: (i) explorar os percursos identificados; (ii) praticar tarifas reduzidas, com desconto de 50% (cinquenta por cento), para os utentes com mais de 65 anos munidos de Cartão Municipal Sénior a criar pelo Município, nas deslocações Intra concelhias.
13. Segundo a Cláusula 7.^a o operador de serviço público (STCVL) permanece obrigado a:
“a) Manter em exploração as carreiras identificadas na Cláusula 3.^a supra, tendo em conta os horários, itinerários e preços aprovados pelo IMT, I.P., durante o período de vigência do contrato de concessão, não as podendo, por qualquer meio, denunciar; b) Manter os níveis de qualidade do serviço suficientemente elevados e efetuar uma gestão eficaz do serviço público, que possa ser apreciada objetivamente; c) Prestar quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais que lhe sejam requeridos pelo Município ou por qualquer entidade pública competente, relativamente ao cálculo dos valores que determinaram a fixação da Compensação; d) Disponibilizar dois óculos traseiros de

viaturas que efetuam serviço expresso para o Porto e para Lisboa, para publicidade a eventos no concelho de Carrazeda de Ansiães.”

14. A Cláusula 5.^a estabelece que:

- *“A fixação do montante devido de Compensação obedece a critérios de economia, eficiência e eficácia e é calculada tendo em conta o Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, e o RJSPTP.*
- *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.*
- *Os custos relacionados com investimentos, nomeadamente os que respeitem a infraestruturas, podem ser tomados em consideração no cálculo da Compensação, quando necessários para a prestação do serviço de interesse geral e na parte em que os investimentos em causa não tenham sido objeto de financiamento público.*
- *O cálculo do valor de Compensação fica a cargo dos competentes serviços do Município, devendo a STCVL ser informada do método de cálculo utilizado e valores constantes do mesmo, para fins de fixação do seu valor global, tendo por base o disposto na cláusula seguinte.”*

15. A Cláusula 6.^a estabelece que as *“Partes acordam que a Compensação tem um valor diário de_[confidencial], e é válida para o período compreendido entre 01-01-2019 e 31-12-2019 e que o valor da compensação foi calculado nos termos da cláusula anterior, conforme detalhado no Anexo B ao presente. Fica esclarecido entre as Partes que o Município suportará os encargos resultantes do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, relativos aos passes escolares.”*

16. Finalmente, no anexo são apresentadas as receitas e despesas por linha e por mês.

17. Analisada a proposta, em que o Município pretende compensar o operador pela exploração dos atuais serviços públicos, titulados por autorizações provisórias⁶ e na

⁶ Emitidas pela CIM e não pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), ao contrário do referido pelo Município. De referir igualmente que, ao contrário do referido pelo Município, foi o IMT que se pronunciou sobre a minuta de contrato interadministrativo e não a AMT, nos termos do n.º 8 do artigo 10.º do RJSPTP.

pendência da adjudicação de um procedimento concursal regional – Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM) - que se encontra em análise para emissão de parecer prévio vinculativo desta Autoridade) – e que se presume que absorverá estes serviços, a AMT considerou junto do Município que:

- *“O pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (designadamente o Anexo) bem como o artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição e uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial.*
- *Refere o preâmbulo a proposta que “Durante os últimos anos, ocorreu uma diminuição na aquisição de passes escolares no concelho de Carrazeda de Ansiães e um agravamento de custos relativamente às carreiras de transporte público rodoviário de passageiros no mesmo concelho, resultante do aumento do preço dos combustíveis e do agravamento dos custos com pessoal”. Contudo não são apresentados os valores de aquisição de passes escolares nem o seu peso nas receitas dos operadores, nem a demonstração de que a diminuição destas receitas provoca défice de exploração.*
- *Refere igualmente que o agravamento de custos e a diminuição de procura têm impacto significativo no âmbito do equilíbrio económico-financeiro do prestado de serviços - STCVL - estando para além dos normais riscos de atividade assumidos por concessionários, na medida em que atingem os pressupostos da concessão como estabelecidos no momento de sua outorga”. No entanto não são apresentados os pressupostos da concessão anteriormente existentes nem os termos da mesma, de acordo com a nota pública da AMT⁸.*

18. Foi igualmente apontado que não foi efetuada fundamentação quanto ao seguinte:

- *“Se existam, ou não, compensações ou remunerações atribuídas à exploração das linhas existente, no âmbito de que contrato/protocolo ou acordo;*

⁷ Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

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

- *Quais os montantes que são pagos a título de compensação para a prática dos descontos mencionados, bem como se têm por base o orçamento Municipal ou as transferências relativas ao PART;*
- *Quais os valores relativos a receitas tarifárias, desagregados pelo valor destas compensações, outras como sejam 4.18 e/ou sub23 e as resultantes de pagamento de passes escolares.*
- *No que se refere ao cálculo da compensação refere-se que a fixação obedece a critérios de economia, eficiência e eficácia e é calculada tendo em conta o Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, e o RJSPTP e 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. Também refere que os custos relacionados com investimentos, nomeadamente os que respeitem a infraestruturas, podem ser tomados em consideração no cálculo da Compensação, quando necessários para a prestação do serviço de interesse geral e na parte em que os investimentos em causa não tenham sido objeto de financiamento público. No entanto, não resulta qualquer evidência destes cálculos.*
- *Por outro lado, ao mesmo tempo que é fixado um valor de compensação, também se refere que “ o cálculo do valor de Compensação fica a cargo dos competentes serviços do Município, devendo a STCVL ser informada do método de cálculo utilizado e valores constantes do mesmo, para fins de fixação do seu valor global”, o que parece ser contraditório.*
- [confidencial]
- *Também se refere que Município suportará os encargos resultantes do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, relativos aos passes escolares, não se mencionando os valores, sendo de mencionar que este diploma foi revogado pelo Decreto-lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.*
- *A cláusula 7.º refere que “o presente Acordo não será interpretado ou aplicado, por qualquer das partes como implicando uma redução, limitação ou modificação ao contrato de concessão em vigor, com o que se mantém toda as obrigações*

do operador de serviço público (STCVL) resultantes do mesmo”, sendo de esclarecer que contrato de concessão se encontra em vigor.

- *Também se refere que o operador de serviço público permanece obrigado a manter em exploração as carreiras identificadas, tendo em conta os horários, itinerários e preços aprovados pelo IMT, I.P., durante o período de vigência do contrato de concessão. No entanto, os horários, itinerários e preços são aprovados pelas autoridades de transportes e não pelo IMT, nos termos da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho. (ii) Manter os níveis de qualidade do serviço suficientemente elevados e efetuar uma gestão eficaz do serviço público, que possa ser apreciada objetivamente. No entanto não são especificados que critérios de qualidade estão em causa, para que possam ser apreciados objetivamente”.*

19. Foi também referido que importava esclarecer o seguinte:

- *“Se a rede a contratualizar corresponde à totalidade das redes explorada pelos operadores na região ou pretende-se apenas compensar alguns desses serviços. Se a obrigação de serviço público é a “manutenção” do que já era disponibilizado, o que justifica, agora, o pagamento de uma compensação, não por uma obrigação e serviço público, mas por algo que o operador já efetuava sem imposição pública?*
- *Clarificar se os serviços em causa se encontram inseridos no SIGGESC, nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;*
- *Identificar, para cada uma das linhas, as diferenças quanto a percursos, horários, frequências, entre o anterior modelo de exploração e o preconizado para o período de vigência deste(s) contrato(s);*
- *Se os gastos e rendimentos, bem como procura, que devem fundamentar o pedido de compensação foram total/parcialmente fornecidos pelo Operador e, em caso afirmativo, de que forma foram validados pela Autarquia?*
- *Quais são os horários, itinerários e preços que o operador deve cumprir e quais são os níveis de qualidade de serviço que o operador está obrigado a cumprir? Incumprimento é a não realização de 1 horário ou vários (quantos) por dia, por semana ou mês? Quando se considera que se incumpriram obrigações de qualidade? Recorde-se que as obrigações devem ser objetivas, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos*

motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetiva a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador prestará o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado;

- *Como se compatibiliza a duração deste contrato com a adjudicação do futuro procedimento da CIM?*
- *Tratando-se de imposição de obrigações de serviço público, quanto racional do não estabelecimento de sanções para o incumprimento dessas obrigações (de exploração e de transmissão de informação e outras). O artigo 45.º do RJSTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais.*
- *A razão de não existir referência às obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;*
- *Esclarecer em que termos é efetuada a atualização tarifária, designadamente se são aplicáveis as regras gerais da Portaria n.º 298/2018 e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.*
- *Por que razão o operador apenas está obrigado apenas a transmitir informação genérica se a compensação é paga em função de gastos e rendimentos da exploração (não constando estes das obrigações de informação ou outros - procura global, etc.? Recordamos anterior nota da AMT quanto a informação que pode ser transmitida por operadores e autoridades⁹;*
- *Aproveitamos igualmente para, novamente, dar conta de orientações quanto à elaboração de obrigações contratuais.¹⁰*

20. Em suma, na fundamentação deveria “*resultar comprovada a necessidade de compensação pela prática de obrigações de serviço público e, neste caso, que circunstâncias se alteraram para levar à mudança das condições de exploração. No que se refere a gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual, todos deverão ser validados e afirmada a sua razoabilidade, sobretudo aqueles que são transmitidos pelos operadores. Por outro lado, tendo a CIM realizado estudos de*

⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf e - https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹⁰ <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

diagnóstico da rede atual e económicos e financeiros para o procedimento concursal regional, espera-se que exista coerência dos dados de base e pressupostos.”

21. Em resposta, veio o Município apresentar os valores relativos ao número de alunos a beneficiar de passe escolar que, em 2015-2016 ascendia a 190 e em 2019-2020 se cifrava em 138.
22. Mais foi esclarecido que o montante da compensação foi *“determinado de um modo global, para garantia do cumprimento, por parte da empresa concessionária, das obrigações previstas no n.º 2 da cláusula segunda” e “foram considerados os incrementos dos custos sofridos pela empresa concessionária, nomeadamente o aumento do valor médio do gasóleo, bem como o aumento da Remuneração Mínima Média mensal Garantida (RMMG). Esses cálculos constam nos mapas anexos à informação n.º 2/2020”*.
23. Por outro lado, *“mantêm-se constantes os percursos, horários e frequências. Como atrás se referiu, o que se pretende com o acordo é manter o mesmo nível de serviço, que se entende ser o mínimo exigível para servir a população do concelho”*.
24. Acrescenta ainda que *“a empresa concessionária (...) invocou aumentos de combustíveis na ordem de 20%, no ano de 2018 e um aumento das despesas com pessoal na ordem dos 12%. (...) a receita foi estimada com valores que se reportam a 2015, tendo sido atualizadas apenas as despesas com combustíveis e pessoal. Atendendo ao decréscimo da procura pelo serviço, parece-me poder concluir-se que, deste modo, os valores da receita estarão sobrevalorizados”*.
25. [confidencial].
26. Finalmente, *“o acordo prevê que o concessionário possa ser obrigado a fornecer informação adicionais relativamente ao cálculo do valor da compensação. O Nível de detalhe dessas informações não está definido no acordo, pelo que o mesmo variará em função dos pedidos de esclarecimento/informação que forem solicitados pelas entidades competentes.”*
27. De recordar que o Município reportou à AMT os seguintes dados¹¹ no âmbito do controlo anual de compensações financeiras (dados estes que devem ser adequadamente compatibilizados com a informação transmitida neste procedimento): [confidencial]

¹¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf

28. Foi também, adicionalmente, solicitado esclarecimento quanto ao valor global do contrato e montantes efetivamente pagos, tendo sido esclarecido que *“o valor global do contrato é € [confidencial]”*
29. Foi também questionado se existem, ou não, compensações ou remunerações atribuídas à exploração das linhas existentes, no âmbito de que contrato/protocolo ou acordo, em anos anteriores, tendo sido esclarecido que, *“no presente e à exceção do acordo em apreciação não existem quaisquer outras compensações atribuídas pelo Município de Carrazeda de Ansiães à empresa concessionária (Sociedade de Transportes Carrazeda Vila Flor, Lda.). No passado, relativamente a cada um dos anos civis foram pagas as compensações oportunamente reportadas. No entanto, cumpre fazer um breve esclarecimento relativamente aos valores pagos nos anos de 2017 e 2018. [confidencial]”*
30. Foi questionado se as linhas compensadas são exclusivamente municipais ou se, sendo intermunicipais, beneficiam de compensações de outros municípios, e se sim, se no cálculo dos gastos e rendimentos das mesmas foi tida em conta tal possibilidade, tendo sido esclarecido que *“das seis linhas objeto de compensação, apenas duas têm ligação com concelhos limítrofes: a linha Tua – Vila Flor tem ligação a Vila Flor e a linha Carrazeda de Ansiães – Lousa tem ligação à aldeia de Lousa, pertencente ao Concelho de Torre de Moncorvo. No cálculo da indemnização atendeu-se apenas ao número de Kms percorrido no interior do Concelho de Carrazeda de Ansiães.”*
31. Quanto a compensações, foi também questionado sobre que montantes que são pagos a título de compensação para a prática dos descontos mencionados, bem como se têm por base o orçamento municipal ou as transferências relativas ao PART, tendo sido esclarecido que *“para os cálculos das compensações a atribuir não foi efetuada qualquer desagregação dos valores relativos à redução de 50% no tarifário para os portadores do cartão municipal sénior. O valor da compensação é global e resulta de cálculos efetuados pelos serviços municipais para determinação do deficit de exploração da rede de transportes públicos rodoviários no Concelho de Carrazeda de Ansiães. A compensação relativa ao ano de 2019 será proveniente do orçamento municipal. Com efeito, face à delegação na Autoridade de Transportes da Comunidade Intermunicipal do Douro (CIMDOURO) da competência da autoridade de transportes dos serviços públicos de passageiros do Município de Carrazeda de Ansiães, bem como de outros municípios, é a CIMDOURO, através dos seus órgãos, que tem definido o destino do financiamento do PART (esse financiamento serviu para a redução dos*

passes que foi de 15% desde maio até novembro de 2019 e de 30% de dezembro de 2019 em diante).”.

32. Quanto a este aspeto, foi também questionado que valores são relativos a receitas tarifárias, desagregados pelo valor destas compensações, outras como sejam 4.18 e/ou sub23 e as resultantes de pagamento de passes escolares, tendo sido esclarecido que *“como atrás se referiu a compensação a atribuir não foi determinada numa lógica de desagregação, mas sim de uma forma global e considerando o deficit de exploração da rede de transportes públicos rodoviários no Concelho de Carrazeda de Ansiães. No ano de 2019, não existiam no concelho de Carrazeda de Ansiães situações abrangidas pelos regimes do 4.18 e/ou sub23. Os valores resultantes do pagamento de passes escolares, no ano de 2019, ascendem a € [confidencial]*
33. Foi também solicitado esclarecimento sobre a evolução dos montantes previstos despendido face aos valores pagos em anos anteriores comunicados pelo município, ou seja, o que explica a alteração de valores, tendo sido esclarecido que *“no que respeita às compensações financeiras dos anos de 2016, 2017 e 2018, a base de cálculo incidiu sobre alguns fatores, a saber: Evolução dos custos com combustíveis; Encargos com pessoal; Outros custos com consumíveis e material de desgaste. Sucede que naqueles anos os únicos custos que tiveram real impacto no cálculo da compensação financeira foram os combustíveis. Contrariamente, para o cálculo da compensação financeira do ano de 2019, além dos custos com combustíveis foi considerado um incremento dos encargos com pessoal e daí se explica o aumento que se registou na compensação financeira.*
34. [confidencial]

III – DA ANÁLISE

35. 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 público¹² ¹³:

¹² http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹³ 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,

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;
- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPT, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.

36. 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.
37. 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:

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-pc3bublicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-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/>

- 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 concorrencial¹⁴ 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.
38. Como referiu a AMT¹⁵, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
39. De referir que a CIM Douro submeteu à AMT as peças do procedimento quanto ao procedimento concursal para os serviços de transporte na região – que ainda se encontra em avaliação nesta Autoridade - e procedeu à emissão de autorizações provisórias, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
40. Esta contratação de carácter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
41. No entanto, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹⁶. (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹⁷), o procedimento pré-

¹⁴ 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>

¹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹⁶ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

¹⁷ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, 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”.*
42. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*
43. 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.
44. 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*

¹⁸ 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^{19, 20}

45. 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”*.²¹
46. 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*

¹⁹ 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).

²⁰ 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.

²¹ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

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

47. 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 razoável²², igual ao efeito financeiro líquido”.*
48. 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”.*
49. 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*

²² Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

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

50. 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”.*
51. No caso concreto, face ao exposto, resulta, com um suficiente grau de razoabilidade, a existência de défice de exploração que, naturalmente, deverá ser compensado.
52. Analisando a fundamentação do procedimento - quanto a uma rede que não oferece transformações substanciais ou estruturais quanto à existente – que, com base em obrigações e determinações específicas de serviço público, são contabilizados os gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço, decorrendo da diferença entre ambos o valor da compensação a pagar pela autoridade de transportes.
53. Estão por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
54. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor da compensação fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
55. Assim, não será de obstar ao prosseguimento do contrato, pois se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município (ou em causa a sua anulabilidade) que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros a partir do fim do anterior contrato. Deverá sublinhar-se que estamos perante um serviço público essencial²³.
56. Ainda que o procedimento não tenha sido submetido a parecer prévio da AMT, o que, de acordo com Código do Procedimento Administrativo e informação pública da AMT, pode implicar a anulabilidade dos atos administrativos, numa numa ótica de

²³ A Lei nº 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.

proporcionalidade, será 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.

57. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que os dados utilizados – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados²⁴ -, que permitem concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução do contrato de serviço público, em causa.
58. Desde logo, e no que se refere às compensações, o Município deverá, em sede de reporte de execução contratual, demonstrar que os pagamentos efetuados a título de transporte escolar e de outras compensações tarifárias (designadamente por via do PART), não alteram a situação financeira do operador, ao ponto de anular ou diminuir o respetivo défice de exploração e, conseqüentemente, retirar fundamento ao pagamento das compensações em causa.
59. E por essa razão, além da demonstração referida, considera-se que em novo período contratual, todos as verbas que sejam transferidas por entidades públicas e que concorrem para a sustentabilidade do serviço público, devem ser devidamente tidas em conta e identificadas.
60. Por outro lado, não será admissível a não prestação de informação completa sobre o contrato executado nem a execução ou submissão de novo procedimento (abrangência do acordo para novo período temporal) que não supra algumas insuficiências já detetadas.
61. Não será também admissível que a formalização de obrigações de serviço público ocorra, de forma recorrente, após o início da prestação de serviços, através de instrumentos contratuais fundamentados de forma insuficiente ou que não prevejam obrigações claras e vinculativas.
62. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de sublinhar que:

²⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, devem ser descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- Devem impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
- Deve ser imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação;
- Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas devem ser objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP;
- Deve ser prevista, nos termos do CCP, a figura do Gestor do Contrato, com importantes responsabilidades na boa execução contratual e na articulação com as diversas entidades públicas competentes.

63. A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²⁵, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.

64. Na verdade, não se poderá dizer que os operadores têm vindo a explorar a rede com base, exclusiva, no seu interesse comercial, uma vez que, têm recebido compensações por obrigações de serviço público. No entanto, a base contratual tem sido, claramente, insuficiente, sobretudo no que se refere a obrigações de transmissão de informação.

²⁵ 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

65. Haverá que garantir que qualquer incumprimento a um dos horários, percursos ou frequências estipuladas, bem como quanto a restantes obrigações contratuais seja passível de sancionamento de acordo com montantes expressamente previstos e da interpretação contratual não poderá resultar que apenas alguns eventos poderão ser sancionados ou que o conceito de “*mora*” ou “*cumprimento defeituoso*” possa afastar a responsabilidade pelo cumprimento de todas as obrigações contratuais, sob pena de violação do artigo 45.º do RJSPTP.
66. Por outro lado, deve o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.²⁶
67. No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, deve ser dada especial atenção à monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais²⁷, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁸.
68. No que se refere à atualização tarifária, deve ser garantida a aplicação das regras constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, bem como do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
69. Por outro lado, deve ser conferida a possibilidade de ajustamento do valor contratual tendo em conta os sistemas contabilísticos e dos dados relativos a gastos e rendimentos, e deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
70. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público geral um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.

²⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²⁷ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

²⁸ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

71. Mais deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
72. E para o efeito, considera-se que o operador deve dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística, por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória, tal como aliás, consta do Anexo ao Regulamento.
73. Finalmente, devem ser considerados os impactos da atual Pandemia Covid19. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, será de prever a possibilidade de ajuste do modelo contratual, por alteração de pressupostos ter de acompanhar a alteração da realidade da exploração, seja quanto a custos e receitas, seja quanto às compensações a pagar em função dos serviços efetivamente realizados.
74. Aliás, devem poder existir ajustamentos dos pagamentos previstos quando se verifiquem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis ao operador, independentemente da origem ou causa desses benefícios.
75. De referir, a este propósito que nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias²⁹. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
76. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar,

²⁹ Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril³⁰, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.

77. Em suma, face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da Pandemia SARS CoV2/Covid 19, e tendo em conta as alterações efetuadas nestes contratos, considera-se que se deve ponderar a reavaliação dinâmica do respetivo modelo económico-financeiro, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias.
78. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato, ao mesmo tempo que integra uma CIM que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.
79. Será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIM dos contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “ad hoc”, como o ora em causa, 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 referência, 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.;
80. Não obstante não se deva verificar a sobreposição temporal entre os contratos “ad hoc” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despendendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem

³⁰ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional.

81. Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município³¹, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais do contrato regional 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 operador no decurso da execução contratual.
82. Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma reanálise dos pressupostos dos Modelos contratuais – *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.
83. 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, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.
84. Finalmente, considera-se que o acordo tem insuficiências que devem ser sanadas, pois não foi dada a resposta suficiente às questões:
 - Quais são os horários, itinerários e preços que o operador deve cumprir e quais são os níveis de qualidade de serviço que o operador está obrigado a cumprir? Incumprimento é a não realização de 1 horário ou vários (quantos) por dia, por semana ou mês? Quando se considera que se incumpriram obrigações de qualidade?
 - Tratando-se de imposição de obrigações de serviço público, qual o racional do não estabelecimento de sanções para o incumprimento dessas obrigações (de exploração e de transmissão de informação e outras))
85. Foi referido pela AMT que:

³¹ Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

- Recorde-se que as obrigações devem ser objetivas, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado. Ou seja, não está em causa qualquer obrigação de serviço público que justifique o pagamento de compensações, mas sim o serviço comercial que o operador entende efetuar, sem imposição, sendo, ainda assim, compensado por tal;
- O artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações.

86. Ora, as obrigações contratuais devem ser 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.³²

87. No caso concreto, a especificação das obrigações contratuais é insuficiente e não é estabelecido o regime sancionatório e resolutivo aplicável à execução contratual, o que não se considera admissível face ao exposto e por isso deve ser suprido, em alteração ao acordo em vigor e tendo em conta o capítulo seguinte.

³² 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.

88. De recordar que, tal como consta de informação da AMT³³ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.
89. Apesar do antedito, a emissão de parecer favorável apenas poderá ser uma possibilidade admissível tendo em consideração que o contrato já se encontra em execução há já algum tempo; tendo por condição que os circuitos se encontram abrangidos pelo procedimento concursal concorrencial a lançar pela CIMB, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da disrupção do serviço de transporte público, pelo que seria o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte daqueles Municípios e o de evitar situações de rutura de serviços.
90. Assim, face às insuficiências detetadas, não será de admitir a mera prorrogação automática do procedimento de ajuste direto em apreço, até à adjudicação do concurso público internacional lançado pela CIM. Caso as condições referidas nos parágrafos anteriores não se encontrem preenchidas, o presente Parecer convolar-se-á em negativo e os atos praticados deverão ser considerados inválidos, sendo que os pagamentos ao operador de transporte não serão admissíveis e deverão ser considerados ilegais, com todas as devidas consequências legais.

³³ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

91. De qualquer forma, quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação com o resultado do relatório de 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 região e para um segmento específico da população.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

92. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
93. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
94. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos^{34 35} (por

³⁴ 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."

³⁵ 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

via de uma não sobrecompensação do operador), deverá determinar-se - tendo em conta as considerações efetuadas ao longo do parecer - que:

- Deve ser elaborado um relatório de execução³⁶ contratual³⁷, mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas), incluindo:
 - i. Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar 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, tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁹;
 - ii. Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências⁴⁰ (comprando o serviço programado, anunciado e efetuado)⁴¹.
- Deve ser garantido que o operador deve dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação, por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória. 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 passageiros⁴², sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o

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. (...)"

³⁶ 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.

³⁷ Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

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

⁴⁰ Deve ser estabelecido o que se considera por incumprimento contratual, o que deve abranger a realização e circuitos e de horários e frequências, sendo de esclarecer, objetivamente, o que é, de forma mensurável e objetiva, incumprir um horário, a realização de um recurso etc.

⁴¹ O Anexo A não deve conter apenas as linhas, mas também os horários e frequências programadas.

⁴² "(...) 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

correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público⁴³.

- Deve ser previsto um claro regime sancionatório e resolutivo, quanto ao cumprimento de obrigações de serviço público (que devem ser objetivas, quantificáveis e mensuráveis) e cumprindo o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações.
- Deve ser cumprida 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;
- Deve ser garantida obrigação de elaboração de relatórios públicos, pela autoridade de transportes, sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento;^{44 45}
- Deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados⁴⁶, para efeitos do relatório de execução contratual, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁴⁷;

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”.

⁴³ 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 (...)”.

⁴⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴⁵ Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente.

⁴⁶ 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

⁴⁷ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

- No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo 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 2011⁴⁸;
- Deve ser garantido o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Deve ser dado cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Deve ser expressa, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) Assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;

95. No relatório de execução contratual, recomenda-se ainda que seja comprovado que:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Se deu cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;

⁴⁸ Para o efeito, é essencial, 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 divulgadas.

- 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.
96. A validade do procedimento está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas, devendo a exploração para 2020 (e até à celebração do contrato a cargo pela CIM) ter em conta as considerações, recomendações e determinações constantes do presente parecer. O cumprimento das determinações e ponderação das recomendações efetuadas (fundamentando o efetuado no atual procedimento e na sua modificação, para 2020 e anos seguintes) deverá ser demonstrado, pelo Município à AMT, no prazo de 15 dias úteis.
97. Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
98. De sublinhar que estas determinações e recomendações têm conta o facto de se tratar de contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região.
99. Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da análise das peças procedimentais de um concurso público para todo o sistema de transportes naquela 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 deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

V – DAS CONCLUSÕES

100. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é positivo por se considerar que o instrumento contratual apresentado, tem caráter transitório, se destina a assegurar a manutenção de um serviço público essenciais numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população e não perdurará além da data da adjudicação do contrato resultante do procedimento concursal público internacional em curso pela CIM.
101. Contudo, para garantir a *compliance* com o RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, o sentido do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, no sentido de assegurar, a todo o tempo e de futuro, a conformidade do acordo e suas modificações, com aquelas normas.
102. Acresce que o eventual incumprimento das mesmas será tido em devida conta na avaliação que resultar da aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril e da sua avaliação conjunta com o relatório de execução contratual e dos dados a transmitir no âmbito do Regulamento n.º 430/2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho