

## PARECER N.º 69/AMT/2020

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

#### I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Câmara Municipal do Entroncamento (email d O Município de Arganil (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos, o procedimento de contratualização dos termos e condições relativos à exploração dos serviços inerentes às linhas de transporte público de passageiros previstas na autorização provisória e de atribuição de compensação por obrigações de serviço público naquele concelho<sup>1</sup>.
2. 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.
3. 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.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

---

<sup>1</sup> Em 08-01-2020, o Município referiu que estaria a desenvolver um procedimento pré-contratual tendo solicitado informações à AMT sobre o mesmo e esta Autoridade solicitado o envio da referida documentação. Em 17-03-2020 o Município informou estar ainda a desenvolver as diligências tendentes à referida contratação e em 9-06-2020 remeteu toda a documentação, sobre a qual a AMT solicitou esclarecimentos em 18-06-2020, que foram respondidos a em 06-07-2020 e que motivaram novo pedido de esclarecimentos em 10-07-2020, que foram respondidos em 14-08-2020.

- 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 serviço<sup>2</sup>;
  - 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 contratuais<sup>3</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>4</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>5</sup>.
5. 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 2007<sup>6</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. 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.

## II - DO ENQUADRAMENTO

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>5</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>6</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

7. Refere o Município que iniciou a preparação de procedimento pré-contratual tendente à celebração de um novo contrato de atribuição de compensação por obrigações de serviço público ao operador Rodoviária da Beira Litoral, S.A. (Transdev).
8. Na sequência da notificação do operador para se pronunciar sobre a minuta do contrato, em sede de audiência prévia, veio aquela empresa manifestar a sua não concordância com o valor proposto pelo Município para a compensação a pagar por obrigações de serviço público.
9. O Município procedeu à revisão da *“Conta de Exploração do Transporte Rodoviário de Passageiros no Concelho de Arganil”*, incluindo a respetiva compensação a pagar por obrigações de serviço público ao operador.
10. Em 9-06-2020 é submetido o procedimento para parecer, sendo esclarecido que o atual contexto pandémico determinou a necessidade de proceder ajustes à rede, tendo sido elaboradas diversas contas de exploração, de maio a agosto.
11. Nesta sequência, foi recordado que o pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento e do 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<sup>7</sup>.
12. Ou seja, na fundamentação do preço contratual, decorre diretamente daquele enquadramento, dos Guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas, que o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória, em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.<sup>o</sup> e 24.<sup>a</sup> 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

---

<sup>7</sup> Ver Enquadramento legal e jurisprudência aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações de serviço público no setor dos transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

- *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”.*
13. Para o efeito, é necessário, naturalmente, analisar a componente económica e financeira, mas também o enquadramento contratual pré-existente (contratos celebrados anteriormente) e o preconizado (futuro contrato), documentos que não nos foram remetidos. E por isso seria necessário, desde logo, esclarecer o seguinte:
- Se a rede a contratualizar corresponde à totalidade da rede explorada pelo operador no município ou pretende-se apenas compensar alguns desses serviços;
  - 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 contrato;
  - 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 pelo Município;
  - De que forma foram apuradas eventuais compensações/remunerações que incidam sobre as mesmas linhas, mas que percorram outros municípios (de forma a apurar eventuais sobrecompensações), sendo relevante apurar se as linhas em causa são apenas municipais ou são também intermunicipais.
14. Por outro lado, foi notada a apresentação de pressupostos de receita (vendas e passes escolares) como valor zero, considerando-se ser necessário apresentar os mesmos valores para o passado, incluindo procura, para que se possa antecipar/estimar os valores habituais nas linhas em causa. Por outro lado, não resultava claro a que períodos se reportavam tais dados e a que período se previa que tais pressupostos se mantenassem. Uma vez que se estima que a procura venha a aumentar gradualmente, aumentando a respetiva receita, e com a retoma do ano escolar, tais pressupostos alterar-se-ão rapidamente, pelo que o valor de compensação perderia atualidade no mesmo período.
15. Por outro lado, seria relevante apurar se tal valor de compensação é dinâmico ou fixo, em função dos dados reais de custos e receitas da exploração da rede e/ou se tal tem

subjacente a detenção da receita por parte da autoridade de transportes. Tais considerações são relevantes, tendo em conta o potencial recebimento, por parte do operador de outras compensações por parte de outras entidades públicas, sendo de evitar a sobrecompensação.

16. Acresce que, pretendendo o Município compensar o operador pela exploração dos atuais serviços públicos, titulados por autorizações provisórias e na pendência da adjudicação de um procedimento concursal regional, e tendo a respetiva CIM realizado estudos de diagnóstico da rede atual e económicos e financeiros para o procedimento regional, seria de demonstrar a coerência dos dados de base e pressupostos.
17. Mais foi recordado que o Município havia reportado, anteriormente, os seguintes montantes de compensações financeiras pagos no concelho:
  - 2016 – 530 163,18 euros
  - 2017 – 484 005,47 euros
  - 2018 – 487 337,75 euros
18. Pelo ofício S/5630/2020 de 06-07-2020 o Município veio referir que que o atual acordo, sujeito a apreciação, destina-se a revogar o anterior Acordo celebrado entre a Direção-geral de Transportes Terrestres e Fluviais, o Município e a Empresa Rodoviária da Beira Litoral, a fixação de obrigações de serviço público, a atribuição de compensações e a aprovação de novas contas de exploração.
19. Em resposta, a AMT considerou não se encontrarem respondidas as questões referidas. A saber:
  - No Estudo da mobilidade e Remodelação do Sistema de Transporte Público da Transdev de julho de 2006<sup>8</sup> foram avaliados os custos de produção do veículo, tendo em conta custos fixos e variáveis associados, [confidencial];
  - Foi assim questionada a razão de não subtrair os pagamentos de passes escolares, não sendo claro se os custos associados a veículos cedidos se mantinham no Município ou eram pagos por este ao operador. Mesmo neste caso seria de esclarecer a imputação de custos relativos à amortização daqueles (não sendo esclarecida a idade de veículos, os custos de aquisição e os valores já amortizados);

---

<sup>8</sup> O referido estudo constatou a insuficiência da rede existente para suprir as necessidades da população, dificultada pela falta de sustentabilidade da operação face à dispersão e declínio populacional. Os dados constantes daquele estudo carecem de atualização, mas afigura-se que a situação não se terá alterado significativamente e, quanto muito, tenderá para o seu agravamento.

- Na comunicação de 09-06-2020 que, por força do contexto pandémico provocado pelo coronavírus SARS Cov-2, *“houve necessidade de se proceder à adequação da oferta à procura e às necessidades de transporte público de passageiros, fruto, nomeadamente, da suspensão temporária dos estabelecimentos de ensino e de diversas atividades económicas, salvaguardando a continuidade do serviço público essencial”*.
- Por isso, foram elaboradas novas contas de exploração (documento de 14-04-2020) relativas aos diversos períodos de contexto pandémico: [confidencial];
- Na conta de exploração enviada em 06-07-2020, mas com a data de 02-03-2020, os custos ascendem a [confidencial], as receitas a [confidencial] o que implicaria o pagamento de compensações de [confidencial];
- Seria de esclarecer, afinal, qual a conta de exploração que deve ser avaliada. Analisando o documento de 14-04-2020 seria de confirmar [confidencial];
- Considerou-se ser de esclarecer [confidencial];
- Por outro lado, o acordo a revogar, foi elaborado antes a entrada em vigor do Regulamento e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e apesar de ter uma duração de 2 anos, manteve-se em vigor e não foi atualizado. O mesmo estabelecia que o operador deveria fornecer, relatórios semestrais contendo elementos de informação sobre a exploração da cada carreira, quanto ao número de passageiros transportados para além dos alunos bem como as receitas tarifárias e as contas de exploração e a análise ao funcionamento de cada carreira e da rede no seu conjunto, de modo a suportar eventuais ajustes sob pena de aplicação de multa entre €100 e €1000 euros. Tendo-se mantido em execução, foram solicitados relatórios produzidos, de 2017 a 2020.

20. Em 13-08-2020, veio o Município referir que:

- *“No que concerne à não subtração dos pagamentos relacionados com os passes escolares, tal factualidade resulta de deliberação da Câmara Municipal que, no ano de 2006, deliberou suportar os custos com o transporte escolar de todos os alunos residentes no Concelho.*
- *Quanto à questão relacionada com os veículos cedidos, recordamos que esta matéria foi devidamente aprofundada e tratada no «Estudo da mobilidade e remodelação do Sistema de Transporte Público da Transdev no Concelho de*

*Arganil», financiado e validado pela então Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais. Ali se esclarece como «Pressuposto: CMA assume custos com pessoal, amortização e seguros dos seus veículos». Os demais custos de operação são suportados pelo operador.»*

- Quanto às contas de exploração:
  - *Convém esclarecer que o documento de 14-04-2020 não apresenta a conta de exploração para os diversos períodos de contexto pandémico. [confidencial];*
  - *A conta de exploração constante do documento de 14-04-2020, foi atualizada a 28-04-2020, [confidencial];*
  - *A oferta de serviços mínimos de transporte manteve-se constante entre 15-04-2020 e 17-05-2020, [confidencial];*
  - *Com o regresso dos alunos do 11º e 12º ano às aulas presenciais das disciplinas para exame e ensino profissional, foi necessário aumentar a oferta de transportes. Esta nova oferta perdurou entre 18-05-2020 e 31-05-2020, [confidencial];*
  - *Com a reabertura das creches e jardins-de-infância, a oferta teve de ser novamente ajustada, tendo perdurado entre 01-06-2020 e 26-06-2020. [confidencial];*
  - *Assim, entre 15-04-2020 e 26-06-2020 o valor total da compensação pública é estimado em [confidencial].*
  - *A conta de exploração com data de 02-03-2020, refere-se à conta para o ano letivo 2019/2020 (incluindo férias escolares) com níveis de oferta e de receita anteriores à pandemia COVID-19;*
  - *Durante os períodos de pandemia, não houve cobrança de títulos de transporte;*
  - *Os passes escolares [confidencial] estão incluídos no documento na parte da receita.»*

## **Contrato**

21. O contrato/acordo estabelece que *“tem como objeto, designadamente nos termos e para os efeitos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do n.º 1 do artigo 5.º do*

*Código dos Contratos Públicos, do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 6.º e do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e dos artigos 23.º e 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela referida Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (“RJSPTP”) a) fixação de obrigações de serviço público e estabelecimento de novos termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário pelo Cocontratante no território abrangido pelo Contraente Público ao abrigo do respetivo título de concessão outorgado nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis, atualmente objeto de manutenção transitória por força da autorização emitida pelo Contraente Público nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (“Autorização Provisória”), constante do Anexo I ao presente Acordo; e b) a atribuição ao Cocontratante de uma compensação pelas obrigações de serviço público impostas nos termos da alínea anterior”.*

22. O acordo tem também por objeto a revogação por mútuo acordo do “Acordo entre a Direção-Geral de Transportes Terrestres e Fluviais, a Câmara Municipal de Arganil e a Empresa Rodoviária da Beira Litoral” nos termos do artigo 331.º do Código dos Contratos Públicos.
23. A Cláusula 2.ª estabelece que o Acordo tem como termo resolutivo a extinção, por qualquer causa, da autorização provisória ou o início de operação efetiva da operação objeto do contrato de serviço público a adjudicar pela CIM da Região de Coimbra, nos termos e para os efeitos do disposto no RJSPTP e no Regulamento.
24. A Cláusula 3.º estabelece como obrigações de serviço público, entre outras:
  - Garantir a boa execução dos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
  - Operar as linhas previstas na autorização provisória, de acordo com os percursos, horários e frequências previstos no Anexo ao Acordo;
  - Adaptar, sob autorização prévia do Município os percursos e horários dos serviços, em função dos planos de transporte escolares aplicáveis e com os calendários escolares dos estabelecimentos de ensino servidos por algumas das linhas previstas na Autorização Provisória;

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

28. A Cláusula 7.<sup>a</sup> obriga a que o operador deve dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística, por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades não abrangidas nos serviços inerentes às linhas previstas na autorização provisória. Aliás, pode existir ajustamento dos pagamentos previstos quando se verificarem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis ao operador, independentemente da origem ou causa desses benefícios.
29. A Cláusula 9.<sup>a</sup> prevê que o Município fiscaliza o contrato, sem prejuízo da intervenção de outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
30. A Cláusula 10.<sup>a</sup> designa o gestor do contrato, bem como estabelece as respetivas competências.
31. A Cláusula 11.<sup>a</sup> estipula que, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, podem ser aplicadas sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento pelo operador das suas obrigações, sendo que por cada evento de mora ou de cumprimento defeituoso pode ser aplicada uma sanção contratual pecuniária, entre um por mil e dois por mil do valor do acordo, em função da gravidade da infração.
32. De acordo com a Cláusula 13.<sup>a</sup>, o contrato pode ser resolvido, designadamente nas seguintes situações:
  - Ultrapassagem dos limites do valor acumulado das sanções contratuais aplicadas;
  - Não cessar o incumprimento ou o incumprimento defeituoso de qualquer das obrigações contratuais por facto que seja imputável ao operador
  - Declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução;
  - Exercício, pelo operador, de prática fraudulenta que lese o interesse público.

### III – DA ANÁLISE

33. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público<sup>9 10</sup>:

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

34. 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

<sup>9</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)

<sup>10</sup> 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: Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf); Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizacao3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (relevante para a elaboração de contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)); Informação sobre prestação direta de serviços de transportes por autoridades de transportes: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao\\_direta\\_servicos\\_transporte\\_pubpassageiros\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf); Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)), ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf)); 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\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf) ; Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes\\_financeiras.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf)); Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável a compensações financeiras [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)); Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiro: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios gerais ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios gerais ambito_tarifario_consulta-publica.pdf) ; Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf); Implementação e disseminação do Livro de Reclamações Eletrónico no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>)

parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.

35. 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 concorrencial<sup>11</sup> 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.
36. Como referiu a AMT<sup>12</sup>, 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.
37. De referir que a CIM da Região de Coimbra submeteu à AMT as peças do procedimento quanto ao procedimento concursal para os serviços de transporte na região – que se encontra em análise na AMT - e procedeu à emissão de autorizações provisórias, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
38. Neste âmbito o Município confirmou a necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público, que teriam de ser contratualizadas, também tendo em conta as orientações divulgadas pela AMT, designadamente quanto a obrigações de

---

<sup>11</sup> 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>

<sup>12</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)

informação e mecanismos de monitorização que permitam a fiscalização da situação económica e financeira de operador beneficiário de compensações, bem como as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas<sup>13</sup>.

39. [confidencial].

40. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT<sup>14</sup>), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“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”.*

41. E em cumprimento destas orientações, o Município apresentou fundamentação para esta contratação provisória e temporária – baseada nas contas de exploração - até que seja adjudicado o concurso público internacional da CIM, tendo em conta a mesma fundamentação de base.

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 público<sup>15</sup> ao operador*

---

<sup>13</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

<sup>14</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>15</sup> 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.*

*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 estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"*<sup>16,17</sup>
45. 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"*.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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"*.

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 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 razoável<sup>19</sup>, 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:*

---

<sup>19</sup> 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”*.

- *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”.*
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. 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, para assegurar a ininterruptibilidade do serviço público essencial.<sup>20</sup>
52. 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.
53. 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.

---

<sup>20</sup> 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.

54. De qualquer modo, no que se refere às compensações, o Município deverá, em sede de reporte de execução contratual, demonstrar que os pagamentos efetuados, incluindo 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. E por essa razão, todas 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.
55. No caso concreto, face ao exposto, nada obstará à celebração de contrato(s) de serviço público, pela autoridade de transporte competente, sem submissão à concorrência, também porque já na pendência de um procedimento concursal, desde que devidamente fundamentada a necessidade de pagamento de compensações por imposição de obrigações de serviço público.
56. Quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de concluir e sublinhar:
- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, são descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
  - São impostas obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
  - É imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que não são introduzem transparência, como permitem separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação;
  - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
  - As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, sendo estabelecido um valor mínimo e máximo;
  - É prevista, nos termos do CCP, a figura do Gestor do Contrato, com importantes responsabilidades na boa execução contratual e na articulação com as diversas entidades públicas competentes.
57. 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

operadores<sup>21</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.

58. Na verdade, não se poderá dizer que os operadores têm vindo a explorar a rede com base, exclusiva, no seu interesse comercial, uma vez que, nos últimos 3 anos recebem compensações por obrigações de serviço público. No entanto, a base contratual tem sido, claramente, insuficiente, sobretudo no que se refere a obrigações de transmissão de informação.
59. De qualquer modo, haverá que sublinhar que no que se refere à cláusula 11.<sup>a</sup> haverá que garantir que qualquer incumprimento a um dos horários, percursos ou frequências estipuladas, bem como quanto a restantes obrigações contratuais é passível de sancionamento de acordo com os montantes previstos 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.<sup>o</sup> do RJSPTP.
60. Caso esteja subjacente a intenção de não sancionar qualquer incumprimento, mas apenas atrasos no cumprimento ou o cumprimento não completo, então deverá referir-se expressamente que os montantes de coimas referidos no n.º 2 referem-se a todos os incumprimentos contratuais subjacentes ao n.º 1 da mesma cláusula.
61. Por isso, a Cláusula deve ser alterada, uma vez que as sanções pecuniárias mínimas e máximas devem ser aplicadas a todas as obrigações contratuais, sem exceção, até por nem todas estão sujeitas a prazo fixo de cumprimento (*mora*) e “*cumprimento defeituoso*” não é claramente objetivo.
62. Esta questão é crítica pois não foram apresentadas evidências de que, no acordo em vigor, o operador tenha cumprido com as respetivas obrigações de informação ou

---

<sup>21</sup> 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](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](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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

mesmo com as obrigações operacionais e, por outro lado, não existem evidências de que o Município tenha supervisionado a sua aplicação e aplicado sanções contratuais.

63. Para este efeito, e apesar de existir normal legal sancionatória, deve o Município apure e comunicar à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.<sup>22</sup>
64. No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção ao Município na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais<sup>23</sup>, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações<sup>24</sup>.
65. No que se refere à atualização tarifária, será de garantir 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, incluindo a transmissão dos relatórios de desempenho previstos no artigo 18.º.
66. Quanto à Cláusula 7.ª, que prevê a possibilidade de ajustamento do valor contratual tendo em conta os sistemas contabilísticos e dos dados relativos a gastos e rendimentos, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, desgregados por linha e separando a produção quilométrica efetuada no Município e fora dele, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
67. 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.
68. Mais se recomenda que se certifique, valide ou audite, sempre que necessário a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também

---

<sup>22</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

<sup>23</sup> 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](http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf)

<sup>24</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

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.

69. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que não existe evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados, baseados – presume-se – no que foi transmitido pelo operador.
70. Aliás, de sublinhar que para uma contratação a efetuar em 2020 é apresentado um estudo, da responsabilidade do operador, de 2006, ou seja, com pressupostos ultrapassados e com alegações de necessidade de compensações, subscritas pelo seu potencial beneficiário<sup>25</sup>.
71. Finalmente, de considerar 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 contrato por a 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.
72. 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 tarifárias<sup>26</sup>. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados.
73. 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, 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<sup>27</sup> a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º

---

<sup>25</sup> Ainda que se afigure que o enquadramento do sistema de transportes e caracterização demográfica do território não se tenha alterado significativamente.

<sup>26</sup> Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar [https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19\\_servicosminimostransportepassageiros.pdf](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](https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf)

<sup>27</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta\\_publica\\_projeto\\_linhasorientacao\\_artigo\\_6\\_d114-c\\_2020\\_7abr.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_d114-c_2020_7abr.pdf)

do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4\_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.

74. 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 neste contrato, 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.
75. 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.
76. 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.
77. 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 o operador incumbente do que o futuro contrato regional.
78. Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município<sup>28</sup>, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como

---

<sup>28</sup> Hipótese que não é suscitada, mas que se coloca, em termos hipotéticos.

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.

79. 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.
80. 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 (como parece resultar dos dados apresentados).
81. No caso concreto, com os dados aportados, afigura-se que os dois modelos contratuais têm abrangências e objetivos que não são diretamente comparáveis, o que não impede que exista especial cuidado de ambas as autoridades no sentido de evitar a eternização de contratos “*ad hoc*” ou que estes sejam fundamento e impedimento à celebração do contrato regional.
82. Por outro lado, atentas as orientações do Tribunal de Contas de que “*a produção de efeitos retroativos dos contratos está limitada nos termos do artigo 287.º do CCP, pelo que não podem ser consagrados efeitos retroativos em violação, designadamente do regime legal de cabimento e compromisso orçamentais e de fundos disponíveis e em violação das regras da concorrência*”<sup>29</sup> para efetivar a celebração do contrato, deve ser incluída fundamentação expressa que o justifique.
83. A saber, deve ser confirmado que no caso em apreciação não existirá uma situação concorrencial, pois trata-se da única entidade que explora o serviço público rodoviário de passageiros no Município, ao abrigo de autorizações provisórias emitidas pela CIM nos termos do artigo 10.º a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, sendo que a submissão à concorrência consubstancia-se no procedimento concursal regional<sup>30</sup>, em curso.

---

<sup>29</sup> <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>

<sup>30</sup> O artigo 10.º da Lei nº 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, permite a manutenção em exploração dos serviços

84. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das determinações efetuadas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
85. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região, com condições de estabilidade necessárias à manutenção na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.
86. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

---

públicos de transporte de passageiros, titulados por autorizações provisórias, depois de 2015 e pelo prazo máximo de 3 de dezembro de 2021 ou antes, caso entretanto sejam adjudicados os contratos de serviço público que sejam tenham sido submetidos à concorrência, nos termos do RJSPT e do Código dos Contratos Públicos (CCP). De referir que decorre dos termos do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que se considera o procedimento iniciado com submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. Como refere o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 169-A/2019: “*permitindo que se possam prorrogar os atuais títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros - as autorizações provisórias, contratos de serviço público, nos termos latos admitidos pelo Regulamento - se, previamente a tal prorrogação, for iniciado o procedimento de seleção de novo operador de transporte de passageiros, procedimento esse que implica a submissão a parecer prévio vinculativo por parte do regulador setorial, a AMT.*”. Tendo em conta o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, carecerá de fundamento e sentido submeter à concorrência determinado serviço que já terá sido submetido à concorrência ou que já esteja no âmbito de procedimento tendente à submissão à concorrência, nos termos já referidos. Ou seja, já foi assegurado um dos “*interesses públicos em presença: por um lado, a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso de novos operadores ao mercado do transporte rodoviário de passageiros, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação*”, não sendo de colocar o outro em causa “*a garantia de acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de emergência*”, (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 169-A/2019), incluindo os alunos, por via do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Assim, obstará à celebração de contratos de serviço público, que incidam em linhas tituladas por autorizações provisórias, quando seja necessário pagar compensações de serviço público dirigidas à sustentabilidade do transporte público, considerando-se igualmente que, nestes casos, não existe obrigatoriedade de submissão à concorrência, desde que tais procedimentos concursais já tenham sido iniciados e estejam em curso, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho. Naturalmente, e no que se refere a compensações, o facto de não se submeter à concorrência determinado serviço, não implica que não sejam cumpridas as regras de fundamentação do preço contratual/compensações, nos termos do RJSPT e do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, tal como decorre Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas (<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>). Estando o pagamento de passes escolares incluído no preço contratual, o contrato deverá separar claramente a despesa associada, devendo, como em qualquer outro caso, existir reporte de informação objetiva e fidedigna dos dados de base que originam e comprovam a despesa.

87. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida a manutenção do serviço público essencial. Ou seja, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público de assegurar a satisfação permanente nas necessidades da população.
88. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
89. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
90. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
91. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, consequentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.
92. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

#### **IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

93. 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
94. 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.
95. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados<sup>31</sup> -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade – sem prejuízo do atual clima de incerteza causado pela Pandemia Covid19, de contornos ainda imprevisíveis - tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
96. 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<sup>32 33</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador), deverá determinar-se que:

---

<sup>31</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

<sup>32</sup> 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."

<sup>33</sup> 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

- Deve ser elaborado um relatório de execução<sup>34</sup> contratual de 2019 a 2021 mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração<sup>35</sup> e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual), que também especifique o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências<sup>36</sup> (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado<sup>37</sup>)<sup>38</sup>, tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>39</sup>;
- Deve ser garantido que o operador dispõe 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 passageiros<sup>40</sup>, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o

---

*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. (...)”.*

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Que dê 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 exploração. utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Por outro lado, o acordo a revogar, foi elaborado antes a entrada em vigor do Regulamento e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e apesar de ter uma duração de 2 anos, manteve-se em vigor e não foi atualizado. O mesmo estabelecia que o operador deveria fornecer, relatórios semestrais contendo elementos de informação sobre a exploração da cada carreira, quanto ao número de passageiros transportados para além dos alunos bem como as receitas tarifárias e as contas de exploração e a análise ao funcionamento de cada carreira e da rede no seu conjunto, de modo a suportar eventuais ajustes sob pena de aplicação de multa entre €100 e €1000 euros. Tendo-se mantido em execução, devem ser apresentados os relatórios produzidos, de 2017 a 2020.

<sup>38</sup> O Anexo A não deve conter apenas as linhas, mas também os horários e frequências programadas.

<sup>39</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>40</sup> “(...) 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”.

correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>41</sup>.

- Deve ser garantida 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 sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento
- Deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados<sup>42</sup> e para efeitos do relatório de execução contratual;
- Devem ser auditados e certificados os dados de base para o cálculo de compensações, tendo em conta, designadamente, os sistemas contabilísticos do operador;
- Deve ser apresentada uma conta de exploração consolidada de toda a exploração<sup>43</sup>, quanto à totalidade do prazo de vigência, no sentido de ser avaliada a sua coerência com os reportes a efetuar à AMT, designadamente no âmbito do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril;
- Deve ser alterada a Cláusula 11.ª, no sentido de que a todas as obrigações contratuais corresponde a aplicação e uma sanção máxima e mínima, incluindo deveres de informação e obrigações operacionais, sob pena de não estarem

---

<sup>41</sup> 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 (...)”.

<sup>42</sup> 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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>43</sup> Tendo em conta as exigências do Regulamento (Anexo), e apresentando a desagregação de dados por linha.

em causa obrigações de serviço público, uma vez que o operador receberá compensações independentemente do que seja prestado.

97. Recomenda-se, além do já recomendado ao longo do parecer, que se comprove:
- 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;
  - Que 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;
  - Que 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;
  - 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.
98. A validade do procedimento está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas, devendo a exploração em conta as considerações, recomendações e determinações constantes do presente parecer.
99. Por outro lado, 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.
100. Considera-se que a avaliação a efetuar nos termos do artigo 6.º do diploma citado, permitirá, também, confirmar a fiabilidade dos dados apresentados, pelo que o sentido do presente parecer encontra-se, igualmente, condicionado por aquele procedimento.
101. 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, e num contexto de profundos impactos

negativos para a população e operador, resultante das limitações impostas por decisões governamentais, por imperativos de saúde pública.

102. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
103. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população.

## V – DAS CONCLUSÕES

104. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é positivo por se considerar que o instrumento contratual apresentado e respetiva fundamentação, de carácter 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, está em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
105. Mais se sublinha que, apesar do seu carácter transitório, introduz obrigações de serviço público, incluindo de prestação de informação, que não existiam anteriormente, o que reforça o seu carácter vinculativo e relevante no aprofundamento da reforma potenciada por aquele enquadramento legal, mesmo no atual contexto de incerteza.
106. O parecer positivo está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, no sentido de assegurar, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.

Lisboa, 20 de agosto de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração



João Carvalho