

PARECER N.º 87/AMT/2020
SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Por via de email datado de 08-03-2019, o Município de Torre de Moncorvo (Município) solicitou a emissão de Parecer Prévio Vinculativo quanto ao requerimento efetuado pelo operador de transportes António Augusto Santos, *“no seguimento do Acordo de Compensação Financeira celebrado entre o Município de Torre de Moncorvo e a firma de período de 2 de julho a 31 de dezembro de 2018”* que pretendia a renovação do Acordo de compensação financeira até final de 2019 *“para garantir a sustentabilidade económico-financeira da execução dos percursos em carreira regular de transporte público, no Concelho de Torre de Moncorvo, possibilitando desta forma, o transporte de alunos e o acesso de todos os Municípios do Concelho”*, tendo anexado o pedido de 2018, informação e respetivo acordo de compensação financeira.
2. Após diversas interações¹, foi emitido o Parecer n.º 15/AMT/2020 de 13 de fevereiro, no sentido negativo, por se ter entendido que a prestação de serviços de transportes em causa não se encontrava, de forma clara e objetiva, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.
3. Em consequência, naquele Parecer, nos termos do consignado nos artigos 23.º 40.º e 46.º do RJSPTP, e nos termos do artigo 40.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, foi determinado ao Município que²:
 - *“Elabore um relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração³ fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) quanto à prestação de serviços, incluindo o ano de 2018 e o ano de 2019), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;*

¹ Descritas no Parecer n.º 15/AMT/2020.

² Sem prejuízo de apostar dados e/ou fundamentação adicional ao procedimento de emissão de parecer, que fossem entendidos por necessários e relevantes.

³ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- *O referido relatório deverá incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações;*
 - *Demonstre que se cumpriam obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos.*
4. Foi ainda considerado que o Município deveria ainda:
- *Proceder à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 20154, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019;*
 - *Ponderar ajustamento do atual contrato ou a celebração de novo, incluindo maior especificação das obrigações de serviço público, com indicadores objetivos e mensuráveis, transmissão de informação relevante e mecanismos de sancionamento em caso de incumprimento⁵, tendo em conta que o procedimento concursal da respetiva Comunidade Intermunicipal ainda se encontra a ser avaliado pela AMT, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento”.*
5. Através do Ofício n.º 959-DASCE, de 06-08-2020, o Município veio, em cumprimento do disposto no Ponto 51 do Parecer referido, apresentar: (i) Relatório de execução contratual e respetivos anexos e Relatório Anual previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.
6. Nesta sequência, a emissão de parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
7. 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,

⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁵ Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (ii) O 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

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*.

8. 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 serviço⁶;
- 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 contratuais⁷;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁸;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁹.

9. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo 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 2007¹⁰ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

10. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁹ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

¹⁰ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).

11. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II – DO PARECER

Da informação remetida

12. Em informação anterior, de 24-01-2020, no que se refere à compensação paga e ao seu racional subjacente, o Município referiu que *“os circuitos que são prestados no Concelho de Torre de Moncorvo, atendendo à perca de população geral e escolar que se tem verificado nos últimos anos, por um lado, e a elaboração do procedimento concursal que está a decorrer por parte da CIMDOURO, por outro, levou a que o interesse deste público alvo fosse salvaguardado, não deixando estas populações isoladas, face à área geográfica do concelho que é servida por este meio de transporte. O valor acordado resultou de um processo negociado com a concessionária, encontrando-se um valor médio do praticado em municípios limítrofes”*.
13. Acrescentou que *“A avaliação objetiva que o município fez quando confrontada com a possibilidade de cancelamento e suspensão temporária de serviços/carreira pela empresa concessionária levou a que se salvaguardasse a satisfação das necessidades de transporte da população idosa e dos alunos, viabilizando a continuidade destes serviços públicos. De modo a que a regularidade e continuidade do serviço que vem sendo prestado não fosse posto em causa, quando se verifica que a taxa de cobertura dos serviços de transporte no Concelho de Torre de Moncorvo se situa nos 98%, numa área total de 531 quilómetros quadrados, associado à dispersão do povoamento, é dever também do Município de Torre de Moncorvo assegurar este serviço à população que se encontra excluída do acesso à oferta de transporte, nomeadamente aquela população que por condicionantes de rendimento, idade ou acesso ao veículo*

automóvel, está dependente da existência de soluções públicas de transporte. Assim, a compensação pela disponibilização de tarifa social bonificada, permitiu que utilizadores com idade igual ou superior a 65 anos de idade, beneficiassem de 50% de desconto por viagem, contribuindo-se desta forma para a promoção de um desenvolvimento sustentável na mobilidade dos residentes do Concelho de Torre de Moncorvo.”

14. *Por outro lado, “Os 7 circuitos que servem uma população de 2.810 utentes com idade igual ou superior a 65 anos de idade, estimou-se que 15% utiliza o transporte público de passageiros com deslocações à sede de Concelho e inter-concelhias. No entanto, com o Cartão Sénior 65+ ao permitir um desconto de 50% nos bilhetes nos 7 circuitos, a utentes que se desloquem à sede de Concelho e ainda aos Hospitais de Mirandela, Macedo de Cavaleiros e Bragança, contribui para que, diariamente 100 utilizadores deste meio de transporte beneficiem deste apoio, sem o qual, muitas vezes, origina a sua ausência a consultas, exames e tratamentos. Acrescenta-se que, duas vezes por mês, este número sobe consideravelmente com a deslocação deste público alvo à sede de Concelho para efetuar compras na feira que se realiza quinzenalmente em Torre de Moncorvo. Quanto às tarifas aplicadas nos 7 circuitos, optou-se por utilizar a média por circuito/viagem, encontrando-se os seguintes valores: Circuito 1 - 2,93€; Circuito 2 - 2,15€; Circuito 3 - 2,75€; Circuito 4 - 2,40€; Circuito 5 - 2,92€; Circuito 6 - 2,58€; Circuito 7 - 3,09€; $18,82\text{€}/7 = 2,69\text{€}/\text{viagem}$. Assim, foi utilizado o valor padrão/viagem de 2,69€ para cada um dos 7 circuitos. [confidencial]*
15. *Do mesmo passo, “o prestador obriga-se a disponibilizar nas viaturas que efetuam serviço expresso para Lisboa e Porto, publicidade a eventos no Concelho de Torre de Moncorvo no valor de [confidencial], assegurando-se deste modo 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 Torre de Moncorvo, que veria seriamente comprometida a sua capacidade de mobilidade.”*
16. *Refere o Município que o Relatório de Execução Contratual - enviado em 06-08-2020 – dará “resposta à AMT quanto aos seguintes pontos: (i) Aderência das compensações financeiras/remunerações fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º a 24.º do RJSPTP; (ii) Níveis de execução contratual quanto ao cumprimento de obrigações de exploração (circuitos, horários, etc.), no ano de 2018 e 2019; (iii) Medidas tomadas em caso de incumprimento das obrigações de exploração”.*

17. Do relatório resulta que, em 2018, na globalidade (sendo apresentados, igualmente, os mesmos dados por linha):

[confidencial]

18. Do relatório resulta que, em 2019, na globalidade (sendo apresentados, igualmente, os mesmos dados por linha):

[confidencial]

19. No que se refere à “aderência das compensações financeiras”, refere o Município que *“Nos termos do disposto na Cláusula Quarta do Acordo de Compensação Financeira, o Município assegura uma participação financeira de [confidencial], por cada um dos percursos previstos no Acordo. Para além disso, o Município suporta ainda os encargos com os passes escolares nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro¹¹”¹². Assim:*

- *“No ano de 2018, no período compreendido entre 02.07.2018 a 31.12.2018, foi pago ao operador, a título de compensação financeira, o montante de [confidencial].*
- *Já no ano de 2019, referente ao período compreendido entre 02.01.2019 a 03.12.2019, encontra-se por pagar ao operador, a título de compensação financeira, o montante de [confidencial]*
- *No ano de 2018, em particular no período compreendido entre 02.07.2018 a 31.12.2018, o operador registou uma receita no valor total de [confidencial], apresentando despesas no valor de [confidencial], daqui decorre, claro está, que a exploração do serviço de transporte pelo operador apresenta, sem qualquer participação financeira, um resultado negativo no valor de [confidencial]*
- *Assim, a participação financeira paga, no valor total de [confidencial] apenas serviu para diminuir o prejuízo que o operador teve com a exploração do serviço de transporte, o qual passou a ser de [confidencial],*
- *De acordo com a informação supra, no ano de 2019, o operador registou uma receita no valor total de [confidencial], apresentando despesas no valor de € [confidencial];*
- *Daqui decorre, claro está, que a exploração do serviço de transporte pelo operador apresenta, sem qualquer participação financeira, um resultado negativo no valor de [confidencial]. Assim, a participação financeira a pagar, no valor total de*

¹¹ Na verdade, este diploma foi revogado pelo *Decreto-Lei n.º 21/2019*, de 30 de janeiro.

¹² [confidencial]

[confidencial] *apenas serve para diminuir o prejuízo que o operador tem com a exploração do serviço de transporte.*

- *Posto isto, a compensação financeira prevista, uma vez que fica aquém do valor máximo previsto segundo o critério previsto no artigo 24.º, n.º 3, da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, respeita o disposto nos artigos 23.º e 24.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho”.*
20. Finalmente, refere o Município, quanto a “*Níveis de Execução Contratual e Incumprimento*” que “*as obrigações estabelecidas no Contrato encontram-se executadas e cumpridas na sua totalidade, não se registando, por isso, qualquer incumprimento*”
21. Quanto as obrigações contratuais e à qualidade do serviço, refere que o Município, na informação de 24-01-2020, que “*a manutenção da qualidade de serviço é uma preocupação do Município de Torre de Moncorvo, pois que tal requisito prende-se com dois vetores: por um lado o cumprimento atempado dos serviços prestados, uma vez que a população servida pelos mesmos depende do cumprimento de horários dos transportes que os servem para funções essenciais da sua vida como sejam a entrada em escolas e empregos ou a conexão com outros meios de transporte; por outro prende-se com a oferta de meios de transporte com a segurança e as comodidades adequadas, o que implica monitorizar: (i) a idade média dos veículos utilizados para prestação de serviços, (ii) o número de lugares sentados disponibilizados, (iii) o cumprimento de parâmetros como sejam a existência de ar condicionado, espaço de bagagem ou limpeza e higiene gerais*”.
22. Mais referiu que , no que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, o “*operador tem cumprido com as obrigações de informação relativas aos direitos dos passageiros, nomeadamente quanto à publicitação dos preços e horários nos locais de venda ao público dos títulos de transporte (Terminal de Camionagem de Torre de Moncorvo), assim como presta todo o apoio e auxílio aos passageiros com mobilidade condicionada, idosos e crianças*” e que “*o operador disponibiliza, em Torre de Moncorvo, no terminal de passageiros, o respetivo Livro de Reclamações*”.
23. Por email de 11-08-2020, a AMT colocou as seguintes questões:
- *É referido que “a título de outros custos, foi contabilizando o montante total de [confidencial], o que representa uma média de [confidencial], seja em 2018 e 2019”, solicitando-se informação sobre que custos estão incluídos em “outros custos”;*

- *É referido que “o Município suporta ainda os encargos com os passes escolares nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro” solicitando-se informação sobre que montantes foram suportados em 2018 e 2019;*
- *No caso dos passes escolares, deverá ser esclarecido o número de passes vendidos e o valor pago;*
- *É referido que “a exploração do serviço de transporte pelo operador apresenta, sem qualquer comparticipação financeira, um resultado negativo no valor de [confidencial]. Assim, a comparticipação financeira a pagar, no valor total de € [confidencial], apenas serve para diminuir o prejuízo que o operador tem com a exploração do serviço de transporte”. Solicita-se informação sobre se, para esta conclusão, foram tidos em conta as receitas do operador com passes escolares e outros recebimentos por via de bonificações/compensações tarifárias, como sejam 4.18, Sub23 ou descontos financiados pelo PART ou pelo Município (idosos, estudantes, etc.);*

24. Pelo Município, em 22-09-2020, foi esclarecido que:

- A título de outros custos, foi contabilizado o montante de [confidencial], o que representa [confidencial] mês, para os anos de 2018 e 2019 e nele se incluem os custos incorridos com amortizações (Viaturas e bilhética”).
- O Município, nos anos de 2018 e 2019, suportou os montantes de [confidencial] respetivamente com encargos com o transporte escolares, tendo recebido, por via da transferência do Fundo Social Municipal o valor de [confidencial] em 2018 e [confidencial] em 2019, resultando nos seguintes valores pagos ao operador: 2018 – [confidencial]
- Os passes vendidos no ano de 2018 foram 1971 e 1855 em 2019, registando-se os seguintes pagamentos ao operador: [confidencial]
- Para o valor de compensações “foram tidos em conta as receitas do operador com os passes escolares, relativamente a outros recebimentos não foram consideradas as situações abrangidas pelos regimes do 4.18 nem de sub23 uma vez que no concelho de Torre de Moncorvo não existiam quer em 2018 quer em 2019, assim como não foram tidos em conta os descontos financiados pelo PART através da Comunidade Intermunicipal do Douro.”

25. Foram também solicitadas as seguintes informações:

- *Informação sobre se o operador dá cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP;*
- *Informação se foi celebrado acordo para 2020 e/ou se está em preparação outro para 2020/2021. Em caso afirmativo, o(s) mesmo(s), serão de remeter à AMT, tendo em conta que as insuficiências constatadas em 2018 e 2019 deverão ser supridas nos acordos subsequentes;*
- *Afigura-se que o Relatório relativo ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 não foi enviado.*

26. O Município esclareceu que:

- O operador deu cumprimento às obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Não foi celebrado qualquer acordo em 2020, o que ocorrerá após parecer da AMT;
- Anexou-se projeto de relatório relativo ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.
- *O Município refere que a exploração é negativa, na ordem de [confidencial], mas também refere que apenas teve em conta as receitas relativas a passes escolares e não teve em conta outros recebimentos como sejam 4.18, sub23 ou descontos financiados pelo PART ou pelo Município. Acrescentamos nós que o Município no documento, estima existirem receitas com bilhetes em cerca de [confidencial], mas nada referido quanto a receitas com passes ou assinaturas.*
- *Face ao exposto, e decorrendo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Regulamento (CE) 1370/2007, não se vislumbra como poderá concluir-se pela existência de défice de exploração se face aos mesmos circuitos não foram tidas em conta todas as receitas associadas. No limite, o valor pago pelo Município poderá configurar sobrecompensação, uma vez que todas as receitas de exploração poderão superar os custos associados.*
- *De recordar para a fundamentação do preço contratual, decorre diretamente daquele enquadramento, dos Guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas (<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> «), que o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória, em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª 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”.

- *Assim, face à fundamentação apresentada, não se consegue concluir pela compliance legal do apresentado, nem estabelece uma ligação direta entre a cláusula 5.ª do contrato e o valor da compensação apresentado, tendo em conta que o Município considera estarem cumpridas as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP, onde, supostamente, deverão constar os dados em falta.¹³*

27. Foi ainda acrescentado que:

- *No que se refere ao contrato, somos a sublinhar que nos termos do artigo 45.º do RJSPTP devem ser fixados valores mínimos e máximos das penalidades contratuais, abrangendo todas o que deverá abranger todas as obrigações contratuais.*
- *O regulamento prevê igualmente que devem ser estabelecidas obrigações vinculativas e incentivos ao bom desempenho, onde se incluem os regimes de penalidades. Caso contrário, o operador apenas cumprirá o que entender, sem qualquer consequência para o caso de não cumprir o objeto principal para o que foi contratado. Se assim for, as compensações deixarão de ser fundamentadas e poderá estar em causa uma sobrecompensação, ou seja, pagamento por algo que não se efetivou.*
- *O contrato refere que o operador deve cumprir determinados itinerários e horários, sendo de questionar o que o Município entende que deve ser cumprido e o que considera incumprimento, pois não será de pressupor que o operador possa*

¹³ Foi recordado que “o pagamento de remunerações e/ou 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. (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)”

realizar, a título de exemplo, metade do previsto e, ainda assim, não ser sancionado ou não sofre ajustes na compensação (uma não exclui a outra).

- *Quanto a este aspeto, será de questionar qual o base para a indicação de cumprimento de índices de pontualidade e regularidade - referidos no Relatório apresentado - que não estão previstos contratualmente, bem como a respetiva fórmula de cálculo;*
- *De referir também que, à semelhança de outros procedimentos e tendo em conta a execução de contratos entretanto validados, a AMT tem recomendado: Inserir a obrigatoriedade do operador colaborar na transmissão dos dados necessários a que sejam elaborados, pela Autoridade de Transportes, os reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf), devendo a falta de colaboração ser sancionada com multa; Inserir a obrigatoriedade de prestar os dados necessários à monitorização contratual incluindo os previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP; Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, sobretudo quanto à informação que tenha impacto direto no pagamento de compensações e remunerações pela prestação de serviços ou peça prática de bonificações tarifárias; A introdução de reportes periódicos por parte do operador quanto à execução contratual que especifique o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 [1]; Inserir referência expressa ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de*

^[1] Tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e remeter tal informação à AMT e os reportes referidos anteriormente. Tal relatório deve também proceder à confirmação de que os pressupostos económico-financeiros correspondem à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.

fevereiro de 2011 e 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; Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, deve ser expressa a existência de 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

28. Finalmente, no que se refere ao relatório anual, previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, consideramos que o mesmo não reflete a informação prestada, porquanto:

- *“Se refere que estão definidas compensações financeiras, mas nos indicadores económico-financeiros apenas são mencionadas as compensações tarifárias. Tendo o Município celebrado acordos/contratos com o operador, nos últimos anos, os valores pagos a esse título devem ser mencionados;*
- *Se refere não existirem regimes de incentivos associados ao desempenho, mas são referidos o cumprimento de índices de pontualidade e regularidade que não estão previstos contratualmente, bem como não se encontra prevista a sua fórmula de cálculo.*
- *De sublinhar ainda que o Município, apesar de instado para o efeito, não remeteu quaisquer dados relativos ao controlo anual de compensações efetuado pela AMT (http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf) o que deverá ser suprido na maior celeridade, uma vez que, em 2020, uma vez mais foi notificado para o efeito.”*

29. Em resposta, o Município veio referir que *“no ano de 2018, os valores apurados entre a receita e a despesa demonstram, de facto, que a compensação atribuída não resultou de uma sobrecompensação ao operador, apenas serviu para diminuir o prejuízo que o operador teve com a exploração do serviço de transporte ([confidencial] considerando um total de receitas de [confidencial] resultante do somatório de passes escolares, passes mensais, bilhetes e compensação e um total de custos de [confidencial] resultante do somatório de combustível, pessoal, manutenção, seguros e outros custos.*

30. No ano de 2019, *“os valores apurados também demonstram que a compensação calculada apenas serve para diminuir o prejuízo do operador na exploração do serviço de transportes* -[confidencial] considerando os mesmos somatórios.
31. Em anexo, é reenviada nova versão do *“acordo de estabelecimento de obrigação de serviço público”* onde se refere no preâmbulo que:
- *“O agravamento dos custos e a diminuição da procura têm impactos significativo no âmbito do equilíbrio económico-financeiro do prestador de serviços – prestador – estando para além dos normais riscos de atividade assumidos por concessionários, na medida em que atingem os pressupostos da concessão como estabelecidos no momento da sua outorga.”*
 - *“A celebração do presente Acordo destina-se a assegurar o interesse público, uma vez que da não celebração decorre o risco iminente de rutura das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, afetando essencialmente as populações jovem e idosa do Município de Torre de Moncorvo, que veria seriamente comprometida a sua capacidade de mobilidade”.*
 - *“O Município reconhece o direito à compensação por parte da concessionária – prestador – como essencial à continuação do serviço público contratado, reduzida a mesma a valores estritamente necessário para tal reequilíbrio e sujeitos aos princípios legais aplicáveis a regras nacionais e comunitárias aplicáveis”.*
32. A Cláusula 2.^a estabelece que a determinação do cumprimento de obrigações de serviço público, por interesse público, e que o operador não assumir no seu próprio interesse comercial ou nas mesmas condições, sem as adequadas contrapartidas, incluindo as seguintes obrigações:
- Explorar os percursos identificados;
 - Praticar tarifas reduzidas, com desconto de 50% para os passageiros com mais de 65 anos;
 - Manter os 8 circuitos das quartas-feiras em tempo de aulas;
 - Manter o circuito diário de Lousa-Cabeça de Mouro – Torre de Moncorvo.
33. A Cláusula 7.^a especifica as obrigações de serviço público, especificando que deve ser mantida a exploração, nos termos dos horários, itinerários e preços aprovados pelo IMT, prestar todos os esclarecimentos ou informações relativamente ao cálculo dos valores

que determinam a fixação de compensação e manter os níveis de qualidade de serviço nos seguintes termos:

- Cumprir índice de regularidade, em que o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a 80%;
- Cumprir índice de pontualidade, em que o número de serviços com atraso de 5 minutos no destino/número total de serviço efetuados, não pode ser inferior a 75%;
- Cumprir índice de satisfação, com a realização de um inquérito semestral aos passageiros, não podendo o resultado de mau ser superior a 5%;
- Cumprir índice de reclamações, em que as reclamações não podem ser superior a 5% pelo mesmo motivo.

34. A Cláusula 8.^a determina também outras obrigações como sejam:

- O cumprimento do artigo 22.º do RJSPTP;
- Cumprimento do decreto-lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
- Cumprimento das regras aplicáveis ao Livro de Reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

35. As cláusulas 4.^a, 5.^a e 6.^a estabelecem os termos da compensação, nos termos do RJSPTP e do Regulamento, que corresponderá a um valor diário de €35, por cada percurso, num valor diário de €280.

36. A Cláusula 9.º estabelece a aplicação de sanções mínimas e máximas aplicáveis ao não cumprimento dos índices previstos na Cláusula 7.^a.

37. A 26-10-2020 a AMT solicitou novos esclarecimentos, considerando que:

- *O referido acordo refere no preâmbulo que: O agravamento dos custos e a diminuição da procura têm impactos significativos no âmbito do equilíbrio económico-financeiro do prestador de serviços – prestador – estando para além dos normais riscos de atividade assumidos por concessionários, na medida em que atingem os pressupostos da concessão como estabelecidos no momento da sua outorga; O Município reconhece o direito à compensação por parte da concessionária – prestador – como essencial à continuação do serviço público contratado, reduzida a mesma a valores estritamente necessário para tal reequilíbrio e sujeitos aos princípios legais aplicáveis a regras nacionais e comunitárias aplicáveis.*

- *No artigo 2.º refere-se que o “o Município determina ao Prestador o cumprimento das obrigações previstas no número seguinte (...) que ao Prestador caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas”.*
- *Face aos novos dados fornecidos pelo Município confirma-se a não existência de sobrecompensação, mas, por outro lado, confirma-se que, apesar das compensações preconizadas e das receitas recebidas, a exploração desta rede se mantém deficitária.*
- *Assim, somos a solicitar informação sobre se existe acordo do operador para a contratação nestes termos, e se é considerado, por aquele, que o défice não coberto pela compensação se integra no risco da atividade assumido pelo operador.*
- *Finalmente, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP devem ser fixados valores mínimos e máximos das penalidades contratuais, abrangendo todas as obrigações contratuais e no caso concreto, apenas foram fixadas penalidades para algumas das obrigações, não estando incluídas, por exemplo, os deveres de informação ao Município.”*
- *Adicionalmente ao email infra, de referir ainda que, no âmbito do controlo anual de compensações, efetuado pela AMT, ao abrigo do n.º 3 do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o Município comunicou que efetuou pagamentos, a título de passes escolares no montante de [confidencial]*
- *Uma vez que no Ofício 1085/20-DASCE, de 2020-10-20, refere que os pagamentos, para o mesmo efeito, ascenderam a [confidencial], solicitamos informação sobre a diferença em causa.*

38. Em resposta, a 30-10-2020, veio o Município referir que:

- *No que toca à assunção do défice não coberto pela compensação, por parte do operador foi incluída na alínea 4 da Cláusula 5.º do acordo que: “O défice não coberto pelo valor da compensação integra-se no risco da atividade assumido pelo operador”;*
- *Sobre as penalidades, foi incluído na Cláusula 9.ª do Acordo, a penalização pelo não cumprimento das obrigações previstas na Cláusula 8.ª, a saber: “O não cumprimento das demais obrigações previstas na Cláusula 8.ª do presente*

Acordo, incorre numa penalização pecuniária definindo-se como limite mínimo de 250,00€ e o limite máximo de 1.500,00€”;

- Quanto ao valor comunicado de pagamento de passes escolares ([confidencial] constatou-se que o mesmo não se encontrava correto, pelo que foram conferidas as faturas, e apurou-se que o valor efetivo são [confidencial],

39. Face ao exposto, o Município conclui que as receitas globais da rede em causa são de [confidencial] (incluindo [confidencial] de compensação) e as despesas globais são de [confidencial] resultando num saldo negativo de [confidencial]

Da Análise

40. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
- «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

41. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.

42. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas,

podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

43. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes.
44. Contudo, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹⁴.
45. A celebração de contratos interadministrativo entre o Município e a Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM), afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
 - Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;

¹⁴ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
46. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
47. Contudo, o Município celebrou com a CIM¹⁵ um contrato interadministrativo, delegando todas as competências, ainda que tenha mantido a gestão dos contratos em apreço e não obstante os serviços em causa estejam previstos na rede a concurso no procedimento concursal regional da CIM, que se encontra em análise na AMT.
48. A este respeito, refira-se que o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro de 2019, que veio alterar o RJSPTP, vem permitir que se possam prorrogar os atuais títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros - as autorizações provisórias, contratos de serviço público, nos termos lato admitidos pelo Regulamento -, após 3 de dezembro de 2019, se, previamente a tal prorrogação, for iniciado o procedimento de seleção – concorrencial - de novo operador de transporte de passageiros, procedimento esse que implica a submissão a parecer prévio vinculativo por parte do regulador setorial .A CIM Douro procedeu a tais prorrogações, bem como à sua notificação à AMT¹⁶.

¹⁵ <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviarior/RJSPTP/Documents/Contratos%20Interadministrativos%2017122019/CI%20CIMDouro%20TMoncorvo.pdf>

¹⁶ 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) Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de

49. Assim, importa que as relações entre o Município e a CIM sejam clarificadas, de forma a que os atos formais de delegação de competências coincidam com a prática de competências de autoridades de transportes, por ambas as entidades, podendo, potencialmente, dar origem a atos administrativos sobrepostos, quanto aos mesmos serviços de transportes.
50. Ou seja, a manutenção de competências, total ou parcial, de autoridade de transportes no Município deve ser clara e expressa, no âmbito da delegação de competências daquele na CIM.
51. Tal releva igualmente para se garantir que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.
52. No caso concreto, 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.

serviço públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf; (ii) Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) 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> (iv) Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: (http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf); (v) 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 (vi) 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/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf (vii) 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 (viii) Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf); (ix) Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável a compensações financeiras http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf; (x) 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 (xi) 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_transporte.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf; (xii) Implementação e disseminação do Livro de Reclamações Eletrónico no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>). (xiii) 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). (xiv) Implementação do Processo de Contratualização de Serviços Públicos de Transporte de Passageiros http://www.amt-autoridade.pt/media/2578/nota_informativa_I52-2015_ponto_situacao_a.pdf

53. No entanto, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹⁷ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹⁸), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª 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”.*
54. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento¹⁹ no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
55. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

¹⁷ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre 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, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

¹⁸ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁹ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
- «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

56. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

57. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte

a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

58. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos *"gross cost"* e *"net cost"*, em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no *"net cost"*;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

59. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público²⁰ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

60. 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"*

²⁰ Tal como referem as Orientações da Comissão "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.

público respetivo”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

61. 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”*^{21, 22}.
62. 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”*.²³
63. 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*

²¹ 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).

²² 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.

²³ 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”*.

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*”.

64. 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 razoável²⁴, igual ao efeito financeiro líquido*”.
65. 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*”.
66. 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*

²⁴ 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*”.

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”.*

67. 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”.*
68. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁵ 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.
69. Face ao exposto, o Município conclui que as receitas globais da rede em causa são de [confidencial] (incluindo [confidencial] de compensação) e as despesas globais são de [confidencial], resultando num saldo negativo de [confidencial]

²⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

70. Tal apenas se poderá considerar válido caso se confirme que o défice não coberto pelo valor da compensação integra-se no risco da atividade assumido pelo operador, uma vez que numa atividade concorrencial não podem ser impostas obrigações de serviço público que contrariem a normal exploração comercial de uma agente económico, sem a adequada remuneração.
71. Contudo, caso o operador considere que a exploração com saldo negativo se integra no risco da atividade que se encontra disposto a assumir, nada haverá a obstar, pois poderá também estar em causa a realização de outras atividades comerciais não integradas no serviço público, apenas proporcionadas pelo facto de deter a exploração em causa.
72. A confirmação deste pressuposto, pelo acordo do operador, é essencial.
73. De qualquer modo, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁶, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público²⁷. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias²⁸.
74. 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

²⁶ "(...) 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".

²⁷ 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(...)".

²⁸ 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."

PART) ou passes escolares. Realça-se a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração.

75. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁹ 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.
76. Acresce que, como já referido, as obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.³⁰

²⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

³⁰ 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

77. Por outro lado, em sede de execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada³¹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
78. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³², adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
79. Ora, no caso concreto, deve ser garantido que qualquer obrigação de serviço público é objetiva e mensurável e que qualquer obrigação é suscetível de sancionamento em caso de incumprimento. 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.
80. Assim, na cláusula 7.^a devem ser melhor clarificados os índices referenciados (*“Cumprir índice de satisfação, com a realização de um inquérito semestral aos passageiros, não podendo o resultado de mau ser superior a 5% e “Cumprir índice de reclamações, em*

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.

³¹ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

³² Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º o, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

que as reclamações não podem ser superior a 5% pelo mesmo motivo”) uma vez que não resulta claro de que forma é que tal poderá ser calculado.

81. Na mesma Cláusula deverá ser alterada a norma que refere que os horários, itinerários e preços são aprovados pelo IMT, uma vez que tal competência cabe à autoridade de transportes e não àquele instituto.
82. De qualquer modo, sublinha-se que a imposição de obrigações nos termos referidos, designadamente de informação, 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 operadores³³, 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 efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada, posteriormente, com a adjudicação do procedimento concursal da CIM, após adjudicação.
83. Noutro passo, 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 existir a previsão de cominações para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população.
84. No caso concreto, considera-se que a redação as penalidades devem aplicar-se a todas as obrigações contratuais, incluindo a cláusula 2.^a e não apenas as restantes identificadas.
85. Assim, quanto às obrigações de serviço público já descritas, é de sublinhar que:
 - 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;

³³ 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

- Devem ser 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 ou outras de desajustamento face a dados reais;
 - Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - As obrigações impostas devem objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
86. Analisando a fundamentação do procedimento - quanto a uma rede que não oferece transformações substanciais ou estruturais quanto à existente – confirmasse que se procedeu à contabilização dos gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço.
87. 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.
88. 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.
89. 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. Deverá sublinhar-se que estamos perante um serviço público essencial³⁴ .

³⁴ A Lei nº 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei nº 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.

90. Numa ótica de proporcionalidade, será assim 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.
91. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que os dados utilizados – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados³⁵ -, permitem concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução do contrato de serviço público, em causa.
92. A existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁶, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
93. Por isso, deve garantir-se que se transmitem os dados necessários à elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena de aplicação de multas contratuais. E face aos valores apurados devem ser revistos todos os dados constantes dos reportes referidos, referentes a 2018 e 2019, sem prejuízo da prestação de informação relativa ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.³⁷
94. De referir igualmente 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 de modelos contratuais, 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.

³⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

³⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

95. A este propósito, 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 tarifárias³⁸. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
96. 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 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 abril³⁹, 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.
97. 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 dos modelos económico-financeiros, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias.

³⁸ 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

³⁹ <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/>

98. Nesta sequência, e face ao atrás exposto, tendo em conta os sistemas contabilísticos e uma monitorização contratual rigorosa, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
99. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cabal cumprimento do consignado no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações⁴⁰.
100. Para o efeito, é essencial⁴¹, 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. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.⁴²
101. De sublinhar que a emissão de parecer favorável apenas é admissível tendo por condição que os circuitos se encontram abrangidos pelo procedimento concursal concorrencial a lançar pela CIM, 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.
102. Ademais, 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

⁴⁰ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

⁴¹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁴² Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.

- 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;
- 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 despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional;
- Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município⁴³, 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;
- 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.
- 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 modelo

⁴³ Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

contratuais próprios, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.

103. De referir igualmente as orientações do Tribunal de Contas⁴⁴ que sublinham 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”.
104. Refere aquele Acórdão que “antes da adjudicação, que culmina o processo de escolha, não é possível saber, com segurança, que haverá um contrato e que uma dada entidade será adjudicatária. Num processo concorrencial, assumir que uma dada entidade pode iniciar a prestação de serviços (ou o fornecimento de bens) antes de ser escolhida ofenderia, além do mais, princípios fundamentais de imparcialidade, concorrência e igualdade e lesaria os direitos e interesses legalmente protegidos dos restantes concorrentes ao procedimento de contratação. Sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroativa aos contratos, com referência a uma data anterior à a correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação.”
105. Tais conclusões poderão não ser aplicáveis a este acordo, pois não é verdadeiramente uma situação concorrencial, tendo em conta que o operador é a única entidade que explora o serviço público rodoviário de passageiros no concelho, ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do artigo 10.º a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho. Por outro lado, a situação concorrencial existirá apenas a partir da adjudicação que ocorrerá na sequência do procedimento que a CIM se encontra a promover, sendo o contrato de caráter transitório, perdendo validade com a referida adjudicação.
106. De qualquer modo, cabe ao Município aduzir ao procedimento administrativo a fundamentação e cumprir todos os requisitos legais aplicáveis à autorização e cabimentação de despesa pública.

III – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

⁴⁴ <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>

107. 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
108. 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.
109. Contudo, 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 ⁴⁵ ⁴⁶ (por via de uma não sobrecompensação do operador),.
110. Assim, determina-se – também tendo conta as considerações efetuadas ao longo do parecer - que:
- Deve garantir-se a elaboração de relatório de execução⁴⁷ contratual⁴⁸, 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 exploração⁴⁹ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando

⁴⁵ 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."

⁴⁶ 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..

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

⁴⁹ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências⁵⁰ (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).

- Devem ser corrigidos os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{51 52} e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{53 54}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁵⁵;
- Deve ser garantido que o operador dispõe de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do Anexo ao Regulamento e deve ser expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes a valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditoria;
- Deve ser garantido o cumprimento do estabelecido no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações atinentes 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 garantido que se cumprem as 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 expresso, 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

⁵⁰ 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.

⁵¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁵² Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente.

⁵³ 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

⁵⁴ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁵⁵ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;

- Garantir 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;
- Garantir que se cumprem 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.

111. A validade do procedimento e o caráter positivo do presente parecer, está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas, permitindo, assim, a convalidação do anterior parecer negativo em positivo.

112. De sublinhar que estas determinações 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.

113. 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.

IV - CONCLUSÕES

114. 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.

115. 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.
116. 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.

Lisboa, 05 de novembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho