

PARECER N.º 05/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Por Ofício n.º 2365 de 27-11-2020, o Município de Tábua (Município), nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e em conformidade com a respetiva deliberação camarária, tomada em 28 de novembro 2019, veio submeter à apreciação prévia da AMT a minuta do contrato *“Acordo de regulação dos termos e condições relativos à exploração dos serviços inerentes às linhas de transporte público de passageiros previstas na autorização provisória e de atribuição de compensação por obrigações de serviço público ao operador”*¹.
2. 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.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

¹ Foram efetuados pedidos de esclarecimento em 30-11-2020 e 02-12-2020, tendo sido respondidos em 05-01-2021.

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço²:

- 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 contratuais³;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁵.
5. 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 2007⁶ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. 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 enquadramentos. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 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).
7. 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

² 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.

³ 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.

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

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

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

8. Foi apresentado um documento denominado “*Conta de exploração do transporte rodoviário de passageiros no concelho de Tábua de acordo com o RJSPTP*”, expondo os diversos pressupostos de formação do preço contratual/compensações, quanto à rede, quanto aos custos e quanto às receitas.
9. Quanto à rede, é referido que estão definidos sete percursos, sendo apresentados os kms a percorrer em cada um deles, no período compreendido [confidencial] num total de [confidencial] anuais.
10. No que se refere aos custos diretos da exploração são apresentados custos anuais de [confidencial] referentes a frota (combustível, manutenção e amortizações), motoristas, custos administrativos e incluindo uma margem de 10% dos custos diretos de exploração.
11. No que belisca a receitas, é apresentado um total de [confidencial] que incluem vendas a clientes e passes escolares.
12. Face aos dados apresentados, o Município conclui pela necessidade de pagamento, a título de obrigações de serviço público, o montante de [confidencial].
13. Em 30-11-2020, a AMT referiu ao Município que o pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 bem como o artigo 24.º do RJSPTP, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição e uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial⁷.
14. Mais referiu que consta de informação pública da AMT⁸ e enviada a todas as autoridades de transportes consta que “*à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras*

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

⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf.

*previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa” e que Decorre diretamente do CCP, do RJSPTP, e do Regulamento, dos Guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas, que o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações: “**Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço; Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado**”; e **Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público**”.*

15. Face ao exposto seria de o Município esclarecer as seguintes questões:

- Se a rede a contratualizar corresponde à totalidade das redes explorada pelo operador ou pretende-se apenas compensar alguns desses serviços;
- Se os serviços em causa se encontram inseridos no SIGGESC, nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;
- Identificar, para cada uma das linhas, as diferenças quanto a percursos, horários, frequências, entre o anterior modelo de exploração e o preconizado para o período de vigência deste(s) contrato(s);
- Se os gastos e rendimentos, bem como procura, que devem fundamentar o pedido de compensação foram total/parcialmente fornecidos pelo Operador e, em caso afirmativo, de que forma foram validados pela Autarquia;
- Se as linhas a compensar são apenas municipais ou intermunicipais e neste último caso, se as mesmas linhas são compensadas em outros municípios, e é acautelada que a totalidade dos gastos e rendimentos de cada linha não são imputados a vários municípios.

16. Mais foi referido que tendo a CIM realizado estudos de diagnóstico da rede atual e económicos e financeiros para o procedimento concursal regional (do qual se aguardam elementos para a que a AMT possa emitir parecer), espera-se que exista coerência dos dados de base e pressupostos.

17. Por outro lado, e de modo a avaliar os motivos e pressupostos que justificam os pagamentos preconizados, importaria dar conta dos instrumentos contratuais celebrados com os operadores e que lhes atribuíam compensações/remunerações para prestar (o mesmo ou outro) serviço de transportes.
18. A este propósito de sublinhar que, não obstante o previsto no artigo 10.º da lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, o Município não comunicou à AMT a existência de qualquer contrato, dando apenas conta da prorrogação de autorizações provisórias, através de email de 14-02-2020. Na verdade, tal contrato existira, uma vez que o presente acordo tem por objeto, também, a *“a revogação por mútuo acordo do Protocolo Rede de Transportes, nos termos do artigo 331.º do Código dos Contratos Públicos”*.
19. Em 02-12-2020, a AMT remeteu uma tabela com dados relativos às compensações financeiras reportados pelo Município:

[confidencial]
20. Foi mencionado que, no envio daqueles dados, o Município referiu que *“Considerando que o protocolo que foi celebrado com o operador tem um valor mensal de [confidencial] (2018) e [confidencial] (2017) sendo possível apenas apurar adequadamente os valores referentes a passes escolares, valor este que tem mais expressão. Desta forma, foi unicamente preenchida a coluna de passes escolares uma vez que não nos é possível identificar os valores relativamente a Compensações tarifárias e Transportes escolares - circuitos especiais. Mais informamos que os valores pagos em 2019 dizem respeito 2017 e 2018.”*
21. Face ao exposto, seria de prestar informação relativamente aos anos de 2016 a 2019, bem como esclarecimento quanto à sua coerência com o acordo/contrato proposto.
22. Em resposta, a 05-01-2020 veio o Município:
 - Remeter *“em anexo um mapa em excel, com o que foi faturado da Rodoviária da Beira Litoral de 2014 a 2020, bem como, os valores referentes aos passes escolares, valores estes dados em inquérito à AMT”*;
 - Salientar que *“relativo aos anos de 2014 a 2016 o valor não altera, e nos anos 2017, 2018 e 2019 altera uma vez que foi justificado que o protocolo previa a alteração do preço de acordo com uma taxa”*;
 - Quanto ao inquérito *“(envio foi efetuado até 30 de agosto de 2020), foram colocados os valores pagos no ano de 2019, isto é, foram faturas pagas de 2018*

e 2017, daí os valores não serem coincidentes com o faturado pela empresa e que o Município não tinha pago. Desta forma, o valor faturado pela Rodoviária da Beira Litoral engloba os passes sociais, uma vez, que nas faturas não vem separado”;

- “[confidencial]”;
- [confidencial] *Cumpre-me informar que no ano 2019 - o valor total do contrato (valor dos passes escolares e remanescente/obrigações de serviço público) foi de [confidencial]”.*

Do contrato

23. A Cláusula 1.^a estabelece que o Acordo tem como objeto, designadamente nos termos e para os efeitos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 6.º e do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, dos artigos 23.º e 24.º do RJSPPT, e do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, a fixação de obrigações de serviço público e estabelecimento de novos termos e condições relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário pelo operador no território abrangido pelo Município ao abrigo do respetivo título de concessão outorgado nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis, atualmente objeto de manutenção transitória por força da autorização emitida pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM), nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e atribuição ao operador de uma compensação pelas obrigações de serviço público impostas.
24. Mais é estabelecido que o acordo tem por objeto a revogação por mútuo acordo do Protocolo Rede de Transportes, nos termos do artigo 331.º do Código dos Contratos Públicos.
25. A Cláusula 2.^a estabelece que o Acordo tem como termo resolutivo a extinção, por qualquer causa, da Autorização Provisória ou o início de operação efetiva da operação objeto do contrato de serviço público a adjudicar pela CIM, consoante o que ocorra em primeiro lugar.
26. A Cláusula 3.^a estabelece que o operador se obriga a assegurar a realização contínua dos serviços públicos de transporte de passageiros rodoviário abrangidos pela Autorização Provisória, cumprindo integralmente, para além das condições legais e regulamentares imperativas aplicáveis, as seguintes obrigações:

- Garantir a boa execução dos serviços inerentes às linhas previstas na Autorização Provisória, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
 - Operar as linhas previstas na Autorização Provisória, de acordo com os percursos, horários e frequências previstos no anexo ao Acordo;
 - Adaptar, sob autorização prévia do Município, os percursos e horários dos serviços, em função dos planos de transporte escolares aplicáveis e com os calendários escolares dos estabelecimentos de ensino servidos por linhas previstas na Autorização Provisória;
 - Requerer, custear, obter e manter todas as licenças e autorizações necessárias à realização dos serviços;
 - Prestar os serviços a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei;
 - Assegurar a existência e manutenção em vigor das apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes à operação dos serviços, incluindo, mas sem limitar, os seguros obrigatórios ao abrigo da legislação aplicável, celebradas com empresas de seguros devidamente autorizadas para o exercício da atividade seguradora;
 - Não interromper o desenvolvimento dos serviços inerentes às linhas previstas na Autorização Provisória, salvo autorização prévia e expressa pelo Município;
 - Colaborar lealmente com o Município e com a CIM no âmbito da preparação do concurso público tendente à celebração do Contrato de Serviço Público e da execução deste contrato.
27. A Cláusula 4.^a estabelece que, na sua relação com os passageiros, para além das demais obrigações previstas na lei, o operador deve:
- Zelar pelo cumprimento dos horários e pela correta aplicação do sistema tarifário e de títulos de transporte;
 - Garantir que todos os passageiros detenham títulos de transporte válidos;
 - Disponibilizar aos passageiros, através de meios de comunicação adequados e eficientes, sobretudo a sua página de internet, todas as informações atualizadas

respeitantes a horários, percursos, itinerários, tarifários, títulos de transporte, postos de venda, meios de reclamação e queixas, e condições de utilização do serviço, em observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do RJSPTP, no n.º 9 do artigo 7.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Capítulo II do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;

- Comunicar aos passageiros todas as alterações imprevisíveis causadas à operação dos serviços, com a maior brevidade possível e através dos meios mais adequados e eficazes para o efeito em face das circunstâncias concretas;
 - Divulgar aos passageiros as seguintes informações relativas ao funcionamento das atividades concedidas objeto do Contrato de Serviço Público, a disponibilizar pelo Município ou pela CIM, de acordo com as instruções dadas por estas entidades.
28. Por seu turno, a Cláusula 5.ª estabelece que, sem prejuízo das demais obrigações de informação e de reporte previstas na lei e em normas regulamentares, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP, o operador obriga-se a prestar ao Município todas as informações e todos os esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução do Acordo, que lhe sejam solicitados pelo Município, e no prazo que venha a ser razoavelmente fixado por este.
29. Mais estabelece que, mensalmente, o operador deve entregar ao Município relatórios mensais com todas as informações desagregadas (por linha) previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, sem prejuízo de resposta a quaisquer esclarecimentos, elementos adicionais e informações de suporte que o Município considere importantes para uma análise adequada da informação recebida.
30. A Cláusula 6.ª estabelece que pela execução pontual e regular do Acordo, para além da titularidade da receita tarifária, do recebimento do valor relativo aos bilhetes de assinatura que lhe são requisitados nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, e de outras subvenções atribuídas por outras entidades públicas nos termos da lei, o operador tem direito a receber uma compensação anual no valor de [confidencial] sendo esta a única contrapartida que lhe é devida pelo cumprimento do Acordo.
31. Estabelece a Cláusula 7.ª que o operador deve dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística, por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente das receitas e

despesas relacionadas com o exercício das atividades pelo não abrangidas nos serviços inerentes às linhas previstas na Autorização Provisória.

32. É também consagrado que o Município deve proceder ao ajustamento dos pagamentos previstos no Acordo quando se verificarem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis ao operador, independentemente da origem ou causa desses benefícios, nos termos da legislação aplicável, em especial no Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
33. A Cláusula 9.^a estabelece que o Município detém poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações do operador, e sem prejuízo da fiscalização, nos termos da lei, por outras entidades com competência na matéria, designadamente pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes no exercício da sua competência de regulação e fiscalização nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
34. A Cláusula 10.^a estabelece a normação e os poderes do gestor do contrato e estabelece a Cláusula 11.^a que, sem prejuízo da possibilidade de resolução do Acordo com fundamento em incumprimento contratual, o Município pode, com observância das regras previstas artigo 45.º do RJSPTP, aplicar sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento e por cada evento de mora ou de cumprimento defeituoso, pode aplicar-se uma sanção contratual pecuniária entre um por mil e dois por mil do valor do contrato, em função gravidade da infração e com os limites máximos do respetivo valor acumulado previstos nos n.ºs 2 a 4 do artigo 329.º do Código dos Contratos Públicos.
35. Nos termos da Cláusula 13.^a, para além de outros casos de violação reiterada ou grave das disposições legais ou do Acordo, o Município pode resolver unilateralmente o Acordo, sem direito a qualquer indemnização, no caso de:
 - Ultrapassagem dos limites do valor acumulado das sanções contratuais aplicadas;
 - Se não cessar o incumprimento ou o incumprimento defeituoso de qualquer das obrigações contratuais por facto que seja imputável ao operador;
 - Incumprimento pelo operador de decisões judiciais relativas ao Acordo ou de quaisquer entidades com poderes de regulação sobre as prestações previstas no Acordo;
 - Declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução, sujeição a qualquer medida judicial de recuperação de empresa ou inabilitação judicial ou administrativa do exercício da atividade social;

- Condenação por qualquer delito que afete de forma grave a sua honorabilidade profissional ou que o impeça de cumprir o Acordo; e
 - Exercício de prática fraudulenta que lese o interesse público.
36. Em 27-11-2020, a AMT recordou que, tal como consta de informação pública⁹ deve ser acautelado o cruzamento de informação com outras entidades públicas, no sentido de aferir se aquele recebe compensações de outras entidades pelo mesmo serviço (PART, Protransp, e outras compensações ou subvenções) de forma a evitar a sobrecompensação. Essa avaliação, pode ser efetuada inicialmente, bem como no decurso da execução contratual, promovendo uma gestão dinâmica bem como uma maior adequação à realidade, e maximizando os recursos públicos a afetar, permitindo sucessivos ajustes, sempre que necessário, ao esforço financeiro público, aliás, como decorre de inúmeros regulamentos emitidos por entidades intermunicipais no âmbito do programa PART e nos diversos procedimentos concursais aprovados pelas mesmas e submetidos a parecer desta Autoridade.
37. Por outro lado, tal recomendado pela AMT anteriormente, e de ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, considerou-se ser de assegurar entre outras matérias:
- Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com o Município no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007, quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual, o que foi aditado;
 - Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, 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];

⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

^[1] Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
- Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007;
- Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.

38. Quanto ao texto do contrato foi efetuado os seguintes comentários, na data indicada:

- No ponto 2 da Cláusula 5.ª, seria de incluir, quanto à prestação de informação ao Município, a elaboração os relatórios anuais previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, o que foi aditado;¹⁰
- Quanto à Cláusula 6.º, seria de salvaguardar eventuais pagamentos de outras entidades CIM, que abrangem o mesmo serviço. O valor de compensação resultará da diferença entre gastos e rendimentos pelo que, se a CIM Coimbra efetuar pagamentos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, o valor de compensação terá de diminuir, o que se foi aditado;
- Na cláusula 7.ª prevê-se a possibilidade de ajustamento do valor contratual tendo em conta os sistemas contabilísticos e dos dados relativos a gastos e rendimentos, pelo que seria de esclarecer qual a periodicidade (eventualmente mensal, já que é previsto que o operador elabore relatórios nesta periodicidade) em que tal será efetuado e se estará em causa a transmissão e informação do operador ou a transmissão, mas também a validação e auditoria. Foi incluída a periodicidade mensal e previsto que mais se estabelece que o contraente público, deve salvaguardar eventuais pagamentos de outras entidades (Município/CIM) que abrangem o mesmo serviço, se a CIM da Região de Coimbra efetuar pagamentos

¹⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, o valor de compensação terá que diminuir.

- Da cláusula 11.º não poderia resultar que nem todas as incumprimentos de obrigações contratuais possam não ser sancionados, sob pena de o artigo 45.º do RJSPTP não ser cumprido;
- Quanto ao cumprimento de obrigações, colocou-se a questão sobre o que é considerado incumprimento de horários: qualquer atraso ou não realização de um horário é incumprimento? Pretende-se um índice de 100%? Ou estão em causa um índice de regularidade: O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x% e/ou índice de pontualidade: O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%? E se assim for, deverá ser expresso;
- Foi sugerida a inserção de 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 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, o que veio a acontecer.

Da Análise

39. 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.
40. 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.
 41. 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.
 42. 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.
 43. 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 organizativos¹¹.
 44. A celebração de contratos interadministrativo entre o Município e a 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:

¹¹ 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.

- 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;
 - 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.
45. 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.
46. Contudo, o Município celebrou com a CIM¹² um contrato interadministrativo, delegando todas as competências, ainda que tenha mantido a gestão dos contratos em apreço e

¹² http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/CIMRC_contrato_interadminis_T%C3%A1bua.pdf

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.

47. 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 latos 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 procedeu a tais prorrogações, bem como à sua notificação à AMT¹³.
48. 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. 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.

¹³ A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: (i) Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de 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 financeiros: 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/disponibilizacaoalre.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

49. 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.
50. 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.
51. No entanto, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹⁴ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹⁵), 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”.*
52. 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

¹⁴ <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”.

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

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 Regulamento¹⁶ 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.

53. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- «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.

54. 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;*

¹⁶ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- *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".*
55. 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.
56. 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.
57. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que "*as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁷ ao operador de serviço*

¹⁷ 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

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

58. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
59. 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"*¹⁸.¹⁹
60. 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*

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.

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.

*serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*²⁰

61. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”*, estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.
62. 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 razoável²¹, igual ao efeito financeiro líquido”*.
63. 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”*.

²⁰ 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”*.

²¹ 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”*.

64. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*
65. 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”.*
66. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²² 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

²² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

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.

67. Face ao exposto, o Município conclui que as receitas globais da rede em causa são de [confidencial] e as despesas globais são de [confidencial] resultando num saldo negativo de [confidencial].
68. De sublinhar que 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 elevada²³, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
69. O n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁴, 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 público²⁵.

²³ 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".

²⁴ "(...) 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".

²⁵ 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(...)".

70. 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 europeias²⁶.
71. Mais se deve garantir que seja certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
72. Não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, devem o Município obter e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
73. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo); • indicação de nº de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo

²⁶ 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."

Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais SG&A desagregados

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	<ul style="list-style-type: none"> • Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

74. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁷, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

²⁷ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, 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. (...)”.

75. 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.²⁸
76. Do mesmo passo, 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.
77. Assim, na cláusula 7.^a quanto ao cumprimento de obrigações contratuais, designadamente quanto a horários, recomenda-se, como mínimo admissível a previsão de um índice de regularidade: *O número de serviços suprimidos/o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%* e índice de pontualidade: *O número de serviços com atraso de x minutos no destino/o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.*
78. Quanto a qualidade do serviço, recomenda-se cumprir índice de satisfação, com a realização de um inquérito semestral aos passageiros, não podendo o resultado de mau ser superior a x% e cumprir um índice de reclamações, em que as reclamações não podem ser superior a x% pelo mesmo motivo.

²⁸ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

79. 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 operadores²⁹, 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.
81. 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.
82. 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. 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.
83. 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;
 - 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;

²⁹ 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 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.
84. 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.
85. 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.
86. 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.
87. 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 essencial³⁰.
88. Numa 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

³⁰ A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.

89. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que os dados utilizados – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados³¹ -, permitem concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução do contrato de serviço público, em causa.
90. A existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³², 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.
91. 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.³³
92. 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.
93. 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 tarifárias³⁴. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os

³¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

³² https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³³ 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

³⁴ 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

valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

94. 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 abril³⁵, 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.
95. 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.
96. 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.
97. 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

³⁵ <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/>

e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações³⁶.

98. Para o efeito, é essencial³⁷, 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*.³⁸
99. Desublinhar 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.
100. 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 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

³⁶ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

³⁷ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

³⁸ 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.

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 Município³⁹, 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 contratuais próprios, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.

101. De referir igualmente as orientações do Tribunal de Contas⁴⁰ 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”.

³⁹ Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

⁴⁰ <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>

102. 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 correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação.”*
103. 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.
104. 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

105. 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
106. 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.

107. 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 ⁴¹ ⁴² (por via de uma não sobrecompensação do operador),.

108. Assim, determina-se – também tendo conta as considerações efetuadas ao longo do parecer - que:

- Devem ser aprofundadas as obrigações de serviço público relacionadas com a exploração, designadamente no que se refere a índices de pontualidade e regularidade, ou seja, especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências⁴³ (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).⁴⁴
- Deve garantir-se a elaboração de relatório de execução⁴⁵ contratual⁴⁶, mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas), incluindo 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 exploração⁴⁷ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento;
- Deve ser garantido o cumprimento da elaboração dos relatórios previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos

⁴¹ 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."

⁴² 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..

⁴³ 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.

⁴⁴ Ver "Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros" - <https://qtat.pt/guiao-para-a-fase-de-execucao-dos-contratos-de-servico-publico-de-transporte-de-passageiros/>

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

⁴⁷ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{48 49} e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{50 51}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁵²;

- Dever ser garantido que o operador cumpre as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁵³;
- 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;
- Garantir que as penalidades se aplicam a qualquer incumprimento de qualquer obrigação contratual;
- 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;
- 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

⁴⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴⁹ Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente.

⁵⁰ 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

⁵¹ 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/csites_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁵² É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

⁵³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf

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.

109. A validade do procedimento e o caráter positivo do presente parecer, está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas.
110. 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.
111. 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

112. 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 da responsabilidade da CIM.
113. Contudo, para garantir a *compliance* com o RJSPTP e com o Regulamento 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.
114. 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, 14 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho