

PARECER N.º 04/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. O Município de Oliveira do Bairro (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos, quanto à “*Prestação de serviço público de transporte de Passageiros no Município de Oliveira do Bairro (TOB)*”
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

7. Por email de 9-09-2019, em resposta a um pedido de informação sobre transporte escolar, a AMT esclareceu o Município que
- Ao abrigo do artigo 14.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que dispõe que “*enquanto as autoridades de transportes referidas nos artigos 6.º e 7.º do RJSPTP não assumirem a totalidade das competências que lhes são atribuídas por aquele*

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

⁴ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

regime e demais legislação aplicável, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), assegura os direitos, poderes e deveres que às mesmas cabem, nos termos aí previstos”, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) emitiu “certificados” que permitiram aos atuais serviços de transportes se manterem em vigor, por ausência de intervenção das autoridades de transportes. Estes certificados substituíram os antigos “alvarás” atribuídos, também pelo IMT, ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis, até 2015;

- Uma vez que, desde 2017, toda a administração local assumiu (de facto ou de direito/a título próprio ou por delegação) as competências de autoridade de transportes, deverão estas proceder à substituição daquele “certificado” por autorizações provisórias, permitindo a confirmação dos dados inseridos pelos operadores (ou não) no SIGGESC, atuar sobre serviços de transporte que são titulares e não de outra entidade e conhecer os serviços de transporte que se desenvolvem no respetivo território;
- De uma forma geral, não existem quaisquer contratos de concessão entre os operadores de transporte e o IMT, exceto aqueles que, em casos específicos, possam ter sido celebrados pelo Estado ou Municípios;
- No que se refere à questão relativa a emissão de parecer por parte da AMT, será de enquadrar a matéria com o transporte escolar. De acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, o transporte escolar é assegurado por contratação de circuitos especiais onde não existe transporte público ou através da aquisição de passes em carreiras de serviço público (quando existe transporte público). Se for necessário efetuar um novo circuito de transporte escolar onde não existe de transporte público, a contratação é feita, por parte da autoridade de transportes (como habitualmente) segundo as regras do CCP) como qualquer outra contratação de serviços;
- De referir que esta contratação não está sujeita a emissão de autorização provisória, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, por não se tratar de transporte público mas sim especializado para uma categoria determinada de passageiros, como também não está sujeita a parecer prévio da AMT, que se encontra destinado ao transporte público de passageiros. Portanto aplica-se ao circuito especial, a Lei n.º 13/2006, de 17 de abril e o CCP (neste último caso, exceto se o serviço for prestado diretamente pelo município);

- A contratação de serviços especiais não tem necessariamente de ser efetuada com o operador que se encontra a operar na região, ao contrário do pagamento de passes escolares, que terá de assentar na aquisição de passes ao operador que, em qualquer momento, esteja a operar carreiras de serviço público (por autorização provisórias ou contrato de serviço público);
 - Se, no entanto, estiver em causa a utilização de carreiras de serviço público de transporte de passageiros por estudantes, em que a autarquia financia a aquisição de passes e também compensa ou remunera a exploração do serviço, nessa situação será necessário o parecer prévio desta Autoridade, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (em contrapartida não se aplica a Lei n.º 13/2006, de 17 de abril);
 - Se estiver em causa a aquisição de passes na qual é pago o valor unitário do título de transporte por cada aluno, e ou o pagamento de outros descontos tarifários, sem compensação/indemnização/remuneração dirigida à exploração, tal deverá estar enquadrado em instrumento administrativo, regulamentar ou contratual da autoridade de transportes e deve ser notificada à AMT, nos termos do artigo 10.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro (bem como ao Regulamento n.º 430/2019 - Diário da República, 2.ª série — N.º 94 — 16 de maio de 2019), mas não está sujeita a parecer prévio;
 - Também não estão sujeitos a parecer da AMT outros serviços regulares especializados, desde que, efetivamente o sejam, ou seja, destinados a uma categoria específica e determinada de passageiros, explorado a título privado e no interesse da entidade contratante, (trabalhadores, etc.) e não estando na disponibilidade de acesso a todo o público.
8. Em 19-09-2019, foi esclarecido o Município, em resposta a novas dúvidas que:
- Caso seja necessário transportar mais alunos do que a lotação do veículo contratado, tal pode configurar uma alteração substancial ao contrato de prestação de serviços de transporte escolar, sendo necessário efetuar um novo procedimento, nos termos do CCP;
 - A contratação de transporte regular especializado, apenas para uma categoria determinada de passageiros, não está sujeito a parecer desta entidade, por não se tratar de transporte público. O pagamento de passes escolares também não está sujeito a parecer desta entidade. Tal decorre diretamente do Decreto-Lei n.º

21/2019. de 30 de janeiro, estando em causa o pagamento de títulos de transporte ao operador pelo seu valor previamente fixado, constituindo receita tarifária daquele;

- Caso esteja em causa o pagamento de um valor compensatório, além do pagamento dos passes, destinado a à exploração de uma carreira de serviço público, então nesse caso será necessário o parecer prévio desta Autoridade;
- De acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019. de 30 de janeiro, o transporte escolar é da responsabilidade para alunos residentes a mais de 3km do estabelecimento de ensino, disponibilizando circuitos especiais (quando não existe transporte público) ou procedendo ao pagamento de passes escolares;
- Contudo, os municípios são autoridades de transportes, nos termos do RJSPTP, podendo fixar os descontos tarifários que entendam necessários, devendo compensar os operadores pela redução imposta, para o público em geral ou para grupos determinados;
- Nesse caso, da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019, a autoridade de transportes pode emitir um regulamento ou um ato administrativo ou contratual, fixando descontos nos títulos de transporte existentes, dirigidos a estudantes, nas situações não abrangidas pelo transporte escolar. Haverá ainda que considerar que, quando não existe transporte escolar, são aplicáveis os descontos 4.18, financiados pelo IMT, sendo que a fixação de tais descontos deve ser notificada a esta Autoridade, não sendo imposto parecer prévio;
- Também deve ser acautelado pelo município que serviços de transporte estão em causa, pois serviços municipais, intermunicipais ou inter-regionais estão sujeitos a diferentes autoridades de transportes, conforme os acordos que entre estas existirem. Ou seja, o Município não pode impor obrigações tarifárias em serviços de transporte que não estão sob sua jurisdição, a menos que existe acordo com outras autoridades (Comunidade Intermunicipal por exemplo).

9. Por email de 20.-01-2020 a AMT emitiu a seguinte comunicação a todas as autoridades de transportes:

- *“Tal como consta de informação pública da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes⁶ a qual foi oportunamente remetida às Autoridades Metropolitanas (AM) e Comunidades intermunicipais (CIM), com pedido de reenvio aos Municípios associados, o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, passou a dispor o seguinte:“
3 - Quando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes, incluindo transporte escolar quando incida em transporte público, através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-lei n.º 78/2014 de 14 de maio, na sua redação atual, antes de 3 de dezembro de 2019, as autoridades de transportes podem determinar a prorrogação dos instrumentos contratuais e das autorizações provisórias em vigor, até à conclusão dos mesmos procedimentos e não excedendo o prazo máximo de dois anos, de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva.4 - Para efeitos de supervisão no âmbito do Decreto-lei n.º 78/2014 de 14 de maio, na sua redação atual, as autoridades de transportes notificam a AMT dos atos que prolonguem o prazo de vigência das referidas autorizações ou contratos, bem como dos prévios atos administrativos relativos a procedimentos pré-contratuais, sem prejuízo do cumprimento das obrigações de informação e publicação previstas no artigo 22.º do RJSPTP, e no n.º 1 do artigo 7.º do regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, na sua redação atual.”*
- *Assim, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, solicitamos a V. Exa que seja dado conhecimento a esta Autoridade dos atos de prorrogação e contratos ou autorizações provisórias que tenham sido emitidos por esse Município, no prazo máximo de 15 dias úteis. Caso já tenham procedido à respetiva notificação, solicitamos que a presente comunicação seja desconsiderada.*

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf.

- *Na eventualidade de as respetivas CIM/AM terem procedido a tais prorrogações e notificações, quanto a parte ou totalidade dos serviços de transportes disponibilizados nesse Município, solicitamos indicação nesse sentido.*
10. Por email de 24-01-2019, o Município veio informar que “os serviços regulares foram delegados à Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro que informaram já terem comunicado à AMT. O Município de Oliveira do Bairro tem um contrato do serviço regular especializado (transporte escolar) com uma empresa de transportes, em que enviamos no mail de 19 de setembro de 2019 (junto se anexa).”.
11. Por email da AMT, de 04-03-2020, dirigido a todas as autoridades de transportes foi comunicado:
- *“Tal como anteriormente comunicado, nos termos do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, a definição e a concretização das medidas de redução tarifária são da competência das respetivas autoridades de transporte, nos termos do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.*
 - *Neste âmbito: As autoridades de transportes competentes podem impor (de forma isolada ou articulada com outras autoridades) obrigações de serviço público (OSP) ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis; O cumprimento de OSP pode conferir o direito a uma compensação, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo, habilitado por via de autorização e/ou contrato; Compete às autoridades de transportes competentes a aprovação e fixação de títulos de transporte e tarifários a vigorar nas respetivas áreas geográficas.*
 - *A negociação ou imposição de OSP e respetivas compensações podem ser efetuadas através de contratos ou através de regras gerais (regulamentares, administrativas), designadamente nos termos do RJSPTP, do Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro⁷, sem prejuízo do cumprimento de todas as normas legais inerentes a procedimentos de contratação pública e realização e validação da inerente despesa.*

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

- *A atribuição de compensações financeiras dirigidas à extensão da rede ou da diversificação da oferta dos serviços de transporte deve ser enquadrada num contrato de serviço público, precedido dos necessários procedimentos pré-contratuais e cumprindo todas as normas legais inerentes aos procedimentos de contratação pública, nos termos referidos no parágrafo anterior, bem como carece de parecer prévio da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.*
- *Independentemente da designação do ato que procede à implementação das medidas tarifárias (protocolo, acordo, contrato, etc...) o que releva é o conteúdo objetivo do mesmo, pelo que a transferência de verbas públicas para um operador de transportes não pode deixar de cumprir todas as regras legais aplicáveis a tal procedimento.*
- *As regras gerais de âmbito tarifário, que prevejam compensações tarifárias, designadamente pela prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros, aplicáveis a todos os operadores de forma equitativa e não discriminatória, devem estabelecer :A definição clara e transparente das OSP em causa e atribuição da respetiva compensação tarifária; O cálculo objetivo e transparente do montante da compensação, tendo em conta os gastos e rendimentos associados ao cumprimento da OSP em concreto e tendo por base pressupostos objetivos, tais como procura e oferta.*
- *Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e no que se refere a instrumentos de carácter tarifário (definição inicial e alteração), o n.º 3 do artigo 10.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e artigos 5.º, 7.º e 13.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio estipulam a sua comunicação à AMT para efeitos de regulação e supervisão, incluindo a respetiva fundamentação.⁸*
- *Em 2019 foi solicitada a V. Exas, o envio à AMT de todos os atos administrativos, contratuais e/ou regulamentares emitidos por CIM/AM e Municípios, incluindo a respetiva fundamentação, designadamente, no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART).*

⁸ Ver também 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.

- *Não obstante, constatou-se que em diversas situações, nem todos atos formais de implementação das medidas iniciais, bem como todas as alterações subsequentes ou novas medidas, ao longo de 2019, foram comunicadas à AMT (designadamente medidas de âmbito municipal).*
 - *Nesse sentido, somos a solicitar a V. Exas a atualização (se necessário e conforme o caso) de anteriores comunicações, quanto a 2019, esperando-se o mesmo procedimento em 2020 (sempre que necessário). Para o efeito, somos a solicitar a colaboração de V. Exas no sentido de reencaminhar a presente comunicação aos Municípios associados dessa entidade, para os casos em que os mesmos tenham emitido decisões administrativas ou regulamentares de nível municipal, complementares às medidas regionais ou de modo próprio. Caso V. Exas – Autoridades de Transportes - já tenham transmitido todas aquelas informações, solicitamos a desconsideração desta comunicação.*
 - *Finalmente, sublinhamos que a obrigação de transmissão dos atos formais de implementação de medidas de redução tarifária ao abrigo do PART é independente dos reportes a efetuar ao Fundo Ambiental e Instituto da Mobilidade e dos Transportes, para efeitos de monitorização do programa e(ou atribuição de financiamento (artigos 8.º e 9.º do Decreto-lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro).*
12. Em 10-03-2020 foi esclarecido o Município que “se não aplicou qualquer desconto/bonificação tarifária, no âmbito do PART, por sua iniciativa, aplicando-se no seu território apenas as medidas tomadas pela respetiva CIM, então não estará em falta com qualquer comunicação. Caso aplique descontos ou outras medidas tarifárias por sua iniciativa, nesse caso solicitamos que nos seja comunicado, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e artigos 5.º, 7.º e 13.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.”
13. Em resposta, a 12-03-2020, o Município respondeu que “contatei a CIRA (delegada a competência para Autoridade de Transporte), se tinham comunicado à AMT, as carreiras 7367, 7368 e 7369, com alvará, as respetivas bonificações, tendo informado que não o efetuaram. Assim sendo, os serviços das carreiras (7367, 7368, 7369) no ano de 2019 usufruíram de uma bonificação no valor de [confidencial] dos serviços realizados.”
14. Na mesma data, a AMT considerou junto do Município que “será de esclarecer se essa bonificação foi atribuída no âmbito de instrumento regulamentar/contratual da CIRA ou se foi atribuída por iniciativa do Município. Neste último caso, caso se confirme, recordamos as orientações transmitidas em 2019 e no email de 4 de março de 2020, ou

seja, qualquer atribuição de compensação tarifária deve estar enquadrada em regulamento ou contrato ou deliberação administrativa, celebrado entre a autoridade de transportes e o operador, que estipule, de forma clara e objetiva, as obrigações a cumprir pelo operador bem como os critérios – objetivos - de pagamento das respetivas compensações , devidas pelo cumprimento de determinada obrigação.”

15. Por email de 16-03-2020, o Município veio corrigir a informação prestada no seguinte sentido:

- *“O Município de Oliveira do Bairro tem 2 contratos (que se anexam): Vale do Ave – Serviço regular especializado – “ Transporte escolar”, no valor de [confidencial] Santa Casa da Misericórdia – Serviço especializado de educação inclusiva, adaptado (para alunos de mobilidade reduzida), no valor de [confidencial] e um protocolo com a Transdev de um serviço que satisfaça as necessidades da população em lugares em que o serviço regular não presta, no valor de [confidencial] (ano de 2019).*
- *No entanto queremos esclarecer a AMT que o Município não implementou nenhuma medida de âmbito tarifário (a mencionada “bonificação” não é mais do que uma regra do modelo remuneratório da exploração protocolada entre as partes), solicitando a desconsideração da informação anteriormente enviada, erradamente.*
- *Mais se clarifica que os contratos/protocolos existentes enquadram-se numa perspetiva de continuidade dos procedimentos existentes, evitando disrupções, até ao início da futura Concessão que a CIRA está a preparar (procedimento já iniciado).*
- *Reiteramos que a CIRA emitiu as necessárias Autorizações Provisórias na qualidade de AT com competências delegadas pelo Município, e já as comunicou à AMT.”*

16. Por email de 17-03-2020, a AMT solicitou informação adicional quanto ao protocolo celebrado em 2009 (que terá sido sucessivamente prorrogado) e que incide sobre transporte público de passageiros que, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro e do artigo 34.º do

Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, deve ser notificado a esta Autoridade.
Considerou-se relevante obter:

- *“Dados anuais quanto a procura e oferta, incluindo indicadores de desempenho ((in)cumprimento de obrigações contratuais;*
- *A indicação do racional de apuramento do preço base do procedimento tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os gastos e rendimentos existentes ou estimados associados ao serviço público, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP) e do Regulamento (CE) 1370/2007;*
- *Informação sobre o cumprimento, pelos serviços contratados das obrigações constantes do artigo 22.º do RJSPTP;*
- *Informação sobre o cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro;*
- *Informação sobre que forma é aferido o cumprimento de obrigações de exploração horários (atraso e interrupções) e percursos por parte do operador e qual o período temporal considerado para recolha de dados para aferir de incumprimentos e o período considerado para eventual sancionamento (o incumprimento de horários é a não realização de uma frequência num dia, em 2 meses, em seis meses?)*

⁹ Nessa ocasião foram recordados, mais uma vez, anteriores informações transmitidas às autoridades de transportes: Fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que estão disponíveis em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos; *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>; Guia de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf; No que se refere a modelos contratuais que poderão servir de *benchmarking*, podemos indicar as minutas que foram anteriormente divulgadas às autoridades de transportes (devendo ser adaptadas às circunstâncias locais - <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>); O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos em contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf; Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - https://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 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf; Regulamento Sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação - https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf

- *Informação sobre se a contratação assenta no pressuposto de direitos de exclusividade;*
 - *Informação sobre se inclui a aquisição de passes escolares além da prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros.”*
17. Por email de 30-10-2020, o Município comunicou que:
- *“O Município de Oliveira do Bairro tem diligenciado pela obtenção de todas as informações necessárias para prestar a esta AMT.*
 - *Todavia, devido à situação de pandemia que assola o País e a que não é imune esta Autarquia, e devido ao período de férias estivais de vários trabalhadores afectos a estas matérias, não foi possível coligir toda a informação necessária.*
 - *Por outro lado e decisivamente, já durante o Verão (Julho/Agosto), este Município diligenciou, junto do IMT, pela obtenção de vários documentos essenciais a esta matéria e à prestação das informações.*
 - *No entanto, apesar de inúmeras diligências e diversíssimos contactos com o IMT, esta entidade não prestou, até ao momento, as informações solicitadas pelo Município de Oliveira do Bairro.*
 - *Após inúmeros contactos e emails dirigidos ao IMT, todos infrutíferos, e após uma espera institucional, que se entendeu ser razoável efectuar, não restou outra alternativa a este Município que não fosse intentar uma intimação judicial para prestação de informações, contra o IMT, e que deu entrada em Tribunal em 19/10/2020 (cfr. doc. 1 que junto se envia).*
 - *Face ao prazo para apresentação de documentos e ou contestação pelo IMT (10 dias) naquele processo, crê-se que o IMT prestará as informações a este Município nos próximos dias, eventualmente já durante a próxima semana.”*
18. Por email de 4-11-020, a AMT sugeriu, independentemente de outros dados e diligências, que: (i) No que se refere a fundamentação económico-financeira, a consulta dos dados ineridos pelo operador na Plataforma SIGGESC, nos termos do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), dados aos quais as autoridades de transportes locais têm acesso; (ii) No que se refere a títulos habilitantes da exploração em causa, a consulta junto da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro das autorizações provisórias emitidas ao abrigo do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

19. Foi ainda recordado que, no que se refere ao pagamento de compensações/remunerações, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, devem ser cumpridos os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (designadamente o Anexo) 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 comercial¹⁰.
20. Ou seja, na fundamentação do preço contratual, decorre diretamente do CCP, do RJSPTP, e do Regulamento (CE) 1370/2007, dos Guiões referidos e do Acórdão do Tribunal de Contas¹¹, que 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”*¹².

¹⁰ 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

¹¹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

¹² Foram recordadas as diversas orientações às autoridades de transportes sobre o enquadramento legal aplicável e que se reenviam, por relevantes para auxiliar na compreensão das matérias relativas à contratualização de obrigações de serviço público e pagamento de compensações: Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; Orientações da Comissão Europeia para aplicação do Regulamento (CE) 1370/2007 (alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>; Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf); Nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável a compensações e auxílios de Estado (http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf); Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (relevante para a elaboração de contratos de serviço público): <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: (http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf); Orientações para a relatórios públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 e reportes à AMT sobre o serviço público previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.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; Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf; Orientações da Comissão Europeia sobre compensações no âmbito da Pandemia Covid 19: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf Decreto-Lei n.º

21. Por email de 22-12-2020, o Município veio a considerar:

- *“Os transportes públicos são serviços essenciais, sendo fundamental manter serviços de transporte necessários a assegurar a mobilidade dos cidadãos.*
- *No caso deste Município de Oliveira do Bairro, o IMT concedeu, ao abrigo do então Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), à sociedade Rodoviária Beira Litoral, SA, títulos de concessão de exploração de serviço público das carreiras /linhas que atravessam o território deste Município, nomeadamente as carreiras / linhas n.º 7367 (Bustos ABC – Oliveira do Bairro), n.º 7368 (Bustos J. Freguesia-Oliveira do Bairro) e 7369 (Oliveira do Bairro – Quinta da Gala/Capela).*
- *Após a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de Junho (Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros) e de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou mesmo interrupção efectiva, a CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, enquanto autoridade de transportes, emitiu autorizações provisórias para a exploração do serviço público de transporte regular de passageiros, nomeadamente ao abrigo do art. 10.º da mencionada Lei n.º 52/2015, de 9 de Junho. Essa autorização a título provisório é válida até à entrada em vigor do operador de serviço público seleccionado, pela CIRA, em procedimento contratual.*
- *Nesses termos, o operador de transportes fica obrigado a respeitar os seguintes requisitos: a) prestação do serviço de forma ininterrupta e em respeito pelo interesse público, satisfazendo condições de pontualidade, regularidade, continuidade, eficiência, actualidade, segurança, conforto e higiene, sob pena de aplicações de contra-ordenações e mediante comunicação de eventuais incumprimentos à AMT; b) prestação à Autoridade de Transportes da informação sobre as condições de oferta e procura, bem como sobre as condições do material circulante afecto, sob pena de se considerar não estarem a ser cumpridos os termos de autorização; c) proceder ao carregamento dos dados no SIGGESC, nos termos do art. 22.º da lei n.º 52/2015; d) prestação de informação ao público sobre a respectiva oferta de serviços públicos de transporte, detalhada e permanentemente actualizada no respeitante a percursos, paragens, horários e*

14-C/2020, de 7 de abril, orientações específicas (http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf) e linhas de Orientação em: http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

tarifário; e) comunicação à Autoridade de Transportes, sempre que haja qualquer alteração significativa do normal desenvolvimento do serviço público de transporte rodoviário de passageiros

- *Mais importa referir que o Município de Oliveira do Bairro celebrou um contrato de delegação destas competências (na area dos transportes) na CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, em 23/2/2018, por contrato que entrou em vigor no dia seguinte a essa data.*
- *A CIRA - Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, além de ter emitido as já referidas autorizações provisórias, já preparou e lançou um procedimento concursal tendo por objecto todos os serviços de transporte da região, incluindo o território de Oliveira do Bairro. No entanto, o mesmo ficou deserto. Como tal, foi necessário preparar e lançar um novo concurso, que se encontra já a decorrer, esperando-se que seja concluído em meados de 2021.”*

22. No que se refere a dados anuais quanto a procura e oferta, incluindo indicadores de desempenho ((in)cumprimento de obrigações contratuais), o Município veio a referir que *“Nos últimos anos, os dados quanto à procura e oferta são os que se apresentam na seguinte tabela:*

[confidencial]

Tabela 1 – oferta, procura e receitas de bilheteira por ano

[confidencial]

Imagem 1 – média de lugares ocupados / disponibilizados

23. Quanto ao racional de apuramento do preço base do procedimento tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os gastos e rendimentos existentes ou estimados associados ao serviço público, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP) e do Regulamento (CE) 1370/2007, veio o Município a referir:

- *“A existência de uma rede de transportes públicos adequada às reais necessidades dos respectivos utilizadores, acompanhada da existência de infraestruturas de suporte de exploração de tal rede, constitui uma condição essencial à garantia do desenvolvimento económico e do bem-estar das populações.*
- *Assim e tendo em conta as necessidades de mobilidade da população residente no Município de Oliveira do Bairro, este constatou a necessidade de desenvolver*

uma rede de transportes adequada. Para tal, o Município solicitou à Rodoviária Beira Litoral, SA, na qualidade de única transportadora concessionada de carreiras públicas que percorrem a área deste Município e possuidora de comprovada experiência na realização de transportes rodoviário de passageiros, colaboração na prossecução do interesse público.

- *O objecto do serviço em causa é a realização das carreiras / linhas n.º 7367 (com itinerário entre Bustos ABC – Oliveira do Bairro), n.º 7368 (Bustos J. Freguesia-Oliveira do Bairro) e n.º 7369 (Oliveira do Bairro – Quinta da Gala/Capela).*
- *Nos termos do protocolo, que já foi anteriormente remetido a esta AMT, ao valor previsto a título de compensação financeira é deduzido o valor dos bilhetes cobrados. Sendo que cada bilhete tem o custo de cinquenta cêntimos.*
- *Nos últimos anos, a receita adveniente da venda de bilhetes é a que se encontra referida na tabela 1, já supra apresentada (última coluna). Assim, e por exemplo no último ano (2019), verifica-se uma receita anual de [confidencial], o que resulta numa receita diária de cerca de [confidencial]*
- *Por seu turno e considerando também os elementos disponibilizados pelo operador na plataforma SIGGESC, os gastos associados à prestação deste serviço com obrigação de serviço público de transporte em causa são, pelo menos e entre o mais, os seguintes:*

[confidencial]

Tabela 2 (tendo por pressuposto que as amortizações foram calculadas tendo por base uma vida útil da viatura automóvel de 10 anos). * Quanto ao ano de 2020, não são ainda dados definitivos, uma vez que o ano ainda não chegou ao seu termo.

[confidencial]

Tabela 3 – Número de quilómetros percorridos anualmente

24. *Refere também o Município que, “assim, considerando a diferença entre rendimentos obtidos e gastos atinentes à prestação deste serviço público, verifica-se a existência de um défice de exploração, tal como se indica na seguinte tabela:*

[confidencial]

Tabela 3

25. *Acrescenta ainda o Município que:*

- *“Por conseguinte, as condições de exploração deste serviço de transporte não se afiguravam economicamente rentáveis, havendo défice de exploração, o que impunha a necessidade de estabelecer a compensação indemnizatória.*

- *Deste modo e para que o operador pudesse cumprir eficazmente este interesse público de primeira necessidade, foi necessário estabelecer uma compensação por obrigação de serviço público, que é atribuída pelo Município ao operador privado, revelando-se que é de valor inferior ao referido défice de exploração.*
 - *Além disso e de acordo com a lei, essa compensação não excede o montante correspondente ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público.*
 - *Essa compensação é de cerca de [confidencial] / km. E tanto quanto é do conhecimento deste Município, de acordo com consulta recentemente efectuada ao mercado, pela CIRA, o preço por quilómetro proposto, para contrato de serviço público de transporte de passageiros, é de cerca de [confidencial].”*
26. No que se refere à informação sobre o cumprimento, pelos serviços contratados das obrigações constantes do artigo 22.º do RJSPTP, refere o Município que:
- *“Desde meados de 2017, a CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, enquanto autoridade de transporte, é a entidade que tem acesso ao SIGGESC e, como tal, às informações disponibilizadas pelo operador que explora as três referidas carreiras no território de Oliveira do Bairro. Sendo também aquela entidade, enquanto autoridade de transportes, que procede à respectiva fiscalização do cumprimento destas obrigações.*
 - *Tanto quanto é do conhecimento deste Município e segundo informação da referida CIRA, o operador em causa cumpre a obrigação de registo no sistema de informação SIGGESC, bem como regista anualmente os dados alfanuméricos e geográficos de cada carreira e demais informações previstas no art. 22.º do RJSPTP.”*
27. No que se refere ao cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, refere o Município que:
- *“Quanto às obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15/01 (que regula as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens) as mesmas são cumpridas pelo operador, não havendo notícia de qualquer denúncia ou reclamação por parte de qualquer utente.*

- *O operador, inclusivamente, publicita aquelas condições legais através de um documento intitulado "direitos e deveres dos passageiros", onde se encontram transcritos os principais normativos daquele diploma legal – cfr. direitos e deveres dos passageiros, que se anexa.*
 - *De modo a informar os utentes dos seus direitos e deveres, aquele documento encontra-se afixado no autocarro que circula nas carreiras públicas de Oliveira do Bairro, em local visível para os passageiros. Além disso, esse documento também se encontra publicitado electronicamente na internet (que, actualmente, é o meio de acesso da maioria da população), nomeadamente no site do grupo do operador (www.transdev.pt).*
 - *Por outro lado, quanto ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro (referente ao Livro de Reclamações), o livro de reclamações encontra-se disponível nas bilheteiras.*
 - *Além disso, e indo ao encontro da crescente procura por informação disponível na internet, no respectivo site do operador existe também informação acerca do livro de reclamações (<https://www.internorte.pt/pt/rodoviaria-beira-litoral>), dispondo de um link que redirecciona automaticamente o utente para a página electrónica do Livro de reclamações, onde é possível pedir informações, fazer reclamações, elogios e sugestões e ainda consultar o estado de reclamação (<https://www.livroreclamacoes.pt/inicio>).*
 - *Como é do conhecimento geral dos cidadãos, qualquer reclamação pode também ser endereçada ao Município de Oliveira do Bairro e pode ser realizada através de todos os meios à disposição dos cidadãos, como seja através de requerimento entregue em mão, de mensagens de correio electrónico, ou mesmo por telefone, etc.*
 - *Considerando que se trata de um pequeno concelho, durante os últimos anos não houve registo de entrada de qualquer reclamação.”*
28. No que se refere à forma como é aferido o cumprimento de obrigações de exploração horários (atraso e interrupções) e percursos por parte do operador e qual o período temporal considerado para recolha de dados para aferir de incumprimentos e o período considerado para eventual sancionamento (o incumprimento de horários é a não realização de uma frequência num dia, em 2 meses, em seis meses?), refere o Município que:

- *“O cumprimento das obrigações por parte do operador é verificado, nomeadamente por funcionários do Município, controlando, in locu, o cumprimento dos horários por parte do operador de transportes.*
 - *Não se têm registado incumprimentos e, dessa forma, não foi necessário implementar qualquer sanção. Sendo que o protocolo prevê, inclusivamente, a cessação do mesmo, caso se verifique a não prestação pelo operador do serviço de transportes nos termos contratados, por facto que lhe seja imputável – o que até ao momento não foi preciso efectuar.”*
29. Quanto a informação sobre se a contratação assenta no pressuposto de direitos de exclusividade, esclarece o Município que *“a contratação não assenta no pressuposto de direitos de exclusividade. No entanto, aquele operador era o único que detinha título de concessão das carreiras que percorrem a área do Município, e entretanto obteve autorização, a título provisório, emitida pela CIRA para a exploração de serviço público de transporte regular de passageiros, até à entrada em operação do operador de serviço público selecionado pela CIRA em procedimento pré-contratual, de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros sem risco de interrupção ou mesmo interrupção efetiva.”*
30. Quanto a informação sobre se inclui compensação inclui a aquisição de passes escolares além da prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, é esclarecido que: *“Não inclui a aquisição de passes escolares. Mais consigna que este Município está disponível para prestar outras informações que se afigurem pertinentes e mais declara que, caso esta AMT o entenda, poderá promover algum aditamento ou alteração do instrumento em causa.”*
31. A 06-01-2021 a AMT, solicitou esclarecimento quanto aos dados transmitidos pelo Município, no âmbito do controlo anual de compensações: [confidencial]
32. Mais foi referido que o Município também nos referiu que, no protocolo existente, ao valor previsto a título de compensação financeira é deduzido o valor dos bilhetes cobrados (receita tarifária), pelo que seria de esclarecer a coerência dos valores supra com os valores já comunicados, designadamente quanto à efetiva dedução das receitas face ao valor da compensação.
33. A 08-11-2020, o Município veio acrescentar:
- *“Os dados reportados no inquérito anual ao transporte público de passageiros dizem respeito aos valores efetivamente pagos nos anos a que respeitam.*

- *Assim, há sempre valores correspondentes à execução do protocolado num determinado ano, que são pagos no ano seguinte.*
- *Compreende-se, portanto, que haja um ligeiro desfasamento temporal, que não permite que os valores constantes das duas tabelas possam ser diretamente comparáveis.*
- *No que respeita aos dados relativos à oferta e procura do serviço, verifica-se que os mesmos não incluíam o mês de dezembro de 2019. Na altura optou-se por não adicionar estes valores, uma vez que parte da análise inicialmente feita não os considerava.*
- *Mais se verificou que para os anos de 2018 e 2019, haviam sido trocados os valores das colunas de n.º de bilhetes e dos respetivos valores. Esta constatação é anterior ao envio da mensagem de resposta, mas, por lapso, os dados não foram atualizados na mesma.*
- *Desta forma, remeto a tabela e gráfico devidamente corrigidos:*

[confidencial]

34. *Refere ainda o Município que “mais foi solicitada informação relativamente aos passes escolares, no sentido de saber se algum dos circuitos TOB transportam alunos para os quais se participe o passe e, em caso afirmativo, se os valores desses passes seriam abatidos aos valores da compensação pelo Serviço TOB? Respondemos que não se transportam alunos nos circuitos TOB para os quais se participe o passe. Quais são os circuitos associados aos passes escolares? Respondemos que os circuitos associados aos passes escolares são: Transporte realizado pela Transdev: 6031 – Rotunda Arieiro / Oliveira do Bairro 6035 – Palhaça / Oliveira do Bairro 6044 – Vila Nova / Oliveira do Bairro 6047 – Quinta da Gala / Oliveira do Bairro 7319/7335 – Silveiro / Oiã, Transporte realizado pelo Município, Passadouro / Oliveira do Bairro”*

Do contrato

35. O protocolo celebrado entre o Município e a Rodoviária da Beira Litoral para a realização dos TOB – Transportes de Oliveira do Bairro foi celebrado em 5-03-2009, produzindo efeitos desde 01-07-2008 e estabelece no respetivo preâmbulo:
- *2)O objetivo de assegurar a realização de missões de interesse geral, com vista à satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos, determina, por vezes, a necessidade de recorrer a certas entidades públicas ou privadas para cumprir obrigações específicas de serviço público;*

- *3) Para que essas entidades possam cumprir eficazmente a missão confiada pela Autarquia, mostra-se, normalmente, necessário que esta lhe atribua uma compensação financeira segundo critérios de economia, eficiência e eficácia e em respeito por princípios de transparência e pelas regras nacionais e comunitárias em matéria de concorrência;*
- *4) Os municípios dispõem de atribuições no domínio dos transportes e comunicações (Cfr alínea c) do n.º 1 do artigo 13.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro);*
- *5) Nos termos do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, “os auxílios das empresas concedidas por um Estado ou qualquer outro ente público não devem restringir ou afetar de forma significativa a concorrência no todo ou em parte do mercado”;*
- *6) O disposto no Regulamento (CE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de junho de 1969 na versão alterada pelo regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de junho de 1991;*
- *7) A existência de uma rede de transportes públicos adequada às reais necessidades dos respetivos utilizadores, acompanhada da existência de infraestruturas de suporte de exploração de tal rede, constitui, atualmente, uma condição essencial à garantia do desenvolvimento económico e do bem estar das populações;*
- *8) Tendo em contas as necessidades de mobilidade da população residente no Município de Oliveira do Bairro, foi por este Município constatada a necessidade de definir e desenvolver uma rede de transportes adequada às necessidades da população concelhia;*
- *9) Para tal, o Município de Oliveira do Bairro solicitou à Rodoviária da Beira Litoral, S.A. na qualidade de única transportadora concessionada de carreiras públicas que percorrem a área deste município e possuidora de comprovada experiência na realização de transporte rodoviário de passageiros, colaboração da prossecução do objetivo definido em 8) destes considerandos.*
- *10) O Município de Oliveira do Bairro e a Rodoviária da Beira Litoral, S.A. declaram e, mutuamente reconhecem, contribuir para a satisfação do interesse público a definição e o desenvolvimento de uma rede de transportes adequada às necessidades da população concelhia.*

36. O contrato estabelece:

- Ponto I – que o objeto do mesmo é estabelecer os termos e condições da atribuição de uma compensação – a título de indemnização compensatória – como contrapartida pela prestação do serviço público de transporte no Município;
- Ponto II – São realizados 3 serviços de transporte, de acordo com horários e itinerários previstos no Anexo I e que as alterações às mesmas são efetuadas junto do IMT, com parecer prévio do Município;
- Ponto III – Por cada viagem é cobrado a cada passageiro o valor de [confidencial] que constitui receita do operador e o Município paga, por cada dia útil, a quantia de [confidencial], e por cada sábado, a quantia de [confidencial] deduzindo o valor dos bilhetes cobrados, devendo o operador comprovar o número de bilhetes vendidos.
- Ponto IV – As partes analisam conjuntamente os termos e condições da exploração do serviço público;
- Ponto V – É prevista a locação de viaturas com lotação de 22 lugares, podendo ser alocadas viaturas adicionais, se a procura se justificar, procedendo-se ao ajuste da compensação;
- Ponto VI – O protocolo tem a duração inicial de um ano, sendo sucessivamente renovado por iguais períodos.
- Ponto VII – O contrato cessa se as condições de exploração se tornarem economicamente viáveis ou não apresentem défice ou por não prestação do serviço, pela operadora, nos termos previstos.

III – DO PARECER

Não submissão a parecer prévio pela Edilidade

37. A título de introito cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de

procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “concorrência-regulada”).

38. O legislador havia pré-determinado, nos artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam (ainda) parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
39. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes para o transporte rodoviário de passageiros (ou seja, as referidas autorizações provisórias):
- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
 - Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
 - Desde que, previamente a tal prorrogação, tenha sido iniciado o procedimento concorrencial¹³ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
40. Como referiu a AMT¹⁴, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras

¹³ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

previstas no (CCP, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.

41. De referir que a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIM) emitiu a prorrogação das Autorizações Provisórias para a exploração de serviço público de transportes regulares de passageiros, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
42. Ora, tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, e que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
43. Por outro lado, decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”*.
44. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, nesse período, iniciar o processo que leve à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista uma decisão de submissão à concorrência, antes do fim do período transitório.
45. Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe *“Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”*¹⁵, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada.
46. No caso presente a CIM submeteu a parecer prévio da AMT o concurso público internacional para a rede de transportes da região, onde se incluem estes serviços, tendo sido emitido parecer positivo.

¹⁵ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

47. Contudo, depois do procedimento ser lançado, o mesmo acabou por não ter obtido propostos, pelo que se aguarda a submissão, pela CIM, de novas peças procedimentais, de forma viabilizar a emissão de parecer por esta Autoridade e posterior relançamento do concurso, tendo em conta que o prazo das autorizações provisórias termina em 3 de dezembro de 2021.
48. Será também de referir ainda que o contrato foi assinado em março de 2009, ainda antes da entrada em vigor do Regulamento e do RJSPTP, o que poderia justificar a sua permanência em vigor, nos termos do artigo 8.º.
49. Contudo o contrato foi celebrado apenas por um ano, pelo que deveria ter sido conformado com aquele Regulamento, bem como com o RJSPTP, o que não se verificou.
50. Ainda que assim não fosse, foi já ultrapassado o prazo de 10 anos, previsto no artigo 4.º do Regulamento, para a contratação de transporte público rodoviário de passageiros, pelo que a imperatividade da submissão à concorrência é inevitável.
51. Ainda que tal se possa considerar cumprido com o procedimento concursal regional, certo é que até à sua adjudicação, poderão decorrer vários meses, pelo que importa a analisar a viabilidade da manutenção em vigor do protocolo em causa.
52. Por outro lado, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor.
53. Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
54. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são *anuláveis*, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
55. O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra

via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.

56. Ou seja, e no caso concreto, numa ótica de proporcionalidade, é 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 todos operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
57. Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo ser interrompido, designadamente por questões formais.
58. Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento das consequências legais, destinam-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.
59. Não obstante, caso tal parecer não tenha sido emitido, haverá que verificar que tal *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a anulação de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar um dano no interesse público que se pretendia evitar desde o início, e que se revele superior a qualquer benefício.
60. E no caso concreto, afigura-se estar em causa ao interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos.
61. De referir também que a capacidade de intervenção da AMT não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo, como aliás tem vindo a acontecer, de forma consistente, no âmbito do mercado do transporte rodoviário de passageiros.
62. Neste contexto, em diversos casos de não submissão de peças procedimentais a parecer prévio vinculativo, a AMT tem, por iniciativa própria, analisado tais procedimentos, tendo emitido, mesmo que a posteriori, pareceres positivos – quando, após análise se verifica que existe *compliance* legal – e pareceres negativos – quando

tal *compliance* não existe, dando origem a determinações vinculativas de alteração contratuais ou mesmo suspensão de pagamentos.

63. No caso concreto, efetivamente o procedimento não foi sujeito a parecer prévio da AMT, sendo por isso impositivo que se proceda à sua análise, para se comprovar a sua *compliance* legal, que se pretende garantir com a emissão de parecer prévio e sem prejuízo das determinações vinculativas a que haja lugar para garantir aquela *compliance*, e, ainda, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades causadas pela Pandemia Covid19.

Da análise

64. 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.
65. 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 CIM são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
66. 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.

67. Assim, prefigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pelo Município enquanto autoridade de transportes.
68. 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 organizativos¹⁶.
69. 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.
70. Tal afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
 - Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;

¹⁶ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

- Permitir 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.

71. 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.
72. O Município celebrou com a CIM um contrato interadministrativo, delegando todas as competências, estando os serviços em causa previstos na rede a concurso no procedimento concursal regional em preparação pela CIM.
73. De sublinhar que deve ser assegurado, independentemente da delegação de competências, 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 abril¹⁷.
74. Neste sentido, importa que o Município dê cumprimento ao artigo 6.º daquele diploma e comunique à AMT todos os pagamentos efetuados ao operador, durante os anos de 2019 e 2020, uma vez que a avaliação desta Autoridade incidirá sobre quaisquer pagamentos efetuados a operadores de serviço público.
75. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento¹⁸ no CCP e no

¹⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

¹⁸ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

76. 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.

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

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

78. 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.
79. 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.
80. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁹ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

¹⁹ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

81. 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.
82. 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"^{20, 21}*
83. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público"*, sendo que as incidências *"(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado"*.²²
84. 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*

²⁰ 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).

²¹ 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.

²² 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"*.

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”.

85. 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 razoável²³, igual ao efeito financeiro líquido”.*
86. 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”.*
87. 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:*

²³ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

88. 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”.*

89. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁴ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.* Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

²⁴ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

90. Por outro lado²⁵, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas²⁶ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT²⁷), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória 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”.*

91. Analisando a fundamentação do procedimento - quanto a uma rede que não oferece transformações substanciais ou estruturais quanto à existente – confirma-se que se procedeu à contabilizados os gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço.

92. O Município apresentou os dados de gastos e rendimentos da exploração de 2015 a 2019, resultando dos dados apresentados a existência de um défice de exploração que é coberto pelas compensações previstas, no montante de [confidencial] (sem prejuízo da dedução da receita tarifária).

93. Estão por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de

²⁵ No caso concreto, esta contratação de caráter 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.

²⁶ <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”.

²⁷ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.

94. 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.
95. Assim, face aos dados disponíveis, não será de obstar ao prosseguimento dos contratos, 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 essencial²⁸.
96. Numa numa ótica de proporcionalidade, será necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
97. Uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, e tendo em conta que os dados utilizados – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados²⁹ -, que permitem concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução dos contratos de serviço público, em causa.
98. Quanto aos períodos anuais e quanto aos serviços já executados, considera-se que carecerá de efeito útil a introdução de alterações dos mesmos, mas tal já não será assim quanto a procedimentos em vigor ou futuros, sendo de suprir diversas insuficiências.
99. Tal como foi referido, as linhas em causa serão integradas no futuro contrato regional conduzido pela CIM, mas uma vez que a segunda versão das peças procedimentais

²⁸ 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.

²⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

ainda não foram submetidas a parecer desta Autoridade, sendo necessário ainda lançar e concluir o procedimento, submeter o mesmo a visto do Tribunal de Contas e deixar correr um (previsível) período de transição inicial, será exetável que os serviços de transporte em causa venham a subsistir por um período considerável.

100. Assim, é de sublinhar que:

- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público 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;
- 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.

101. As obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.³⁰

³⁰ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores 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

102. Por outro lado, na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada³¹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
103. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³², adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
104. Ora, 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.
105. No caso concreto, são estabelecidas obrigações genéricas quanto a ao cumprimento de horários e percursos (os mais relevantes do ponto de vista do passageiro) mas sem que seja objetivado o que se considera por incumprimento. Por exemplo:
- Cumprir índice de regularidade, em que o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a x%;

basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

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

³² Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, 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. (...)".

- Cumprir índice de pontualidade, em que o número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados, não pode ser inferior a x%;
106. Não sendo tal clarificado, ao remeter-se, simplesmente, para os horários e percursos existentes, formaliza-se a imposição de um nível de cumprimento de 100%, em que qualquer minuto de desvio dá lugar ao incumprimento, o que não se considera exequível.
107. Acresce ainda ser notória a inexistência de outras obrigações contratuais mínimas, como sejam, o cumprimento de regras atinentes à higiene e conforto dos veículos e do dever de urbanidade, a falta ou atraso no envio de informação ou prestação de informação adulterada, atos que impeçam ou dificultem o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, incluindo ao nível da manutenção e conservação de equipamentos e sistemas de recolha e tratamento de dados de exploração, acesso a veículos e instalações ou outros, a violação das regras tarifárias e de bilhética.
108. Será igualmente de alterada a disposição que refere que os horários, itinerários e preços são aprovados pelo IMT, uma vez que tal competência cabe à autoridade de transportes e não àquele instituto.
109. Por outro lado, apenas são estabelecidas obrigações de informação quanto a títulos de transporte vendidos. Sublinha-se que a imposição de obrigações, designadamente de informação³³, 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 operadores³⁴, 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..
110. De referir que existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁵, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos

³³ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³⁴ 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_transportes.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

³⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

111. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³⁶, neste último caso desde 2015³⁷, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.^{38 39 40}
112. Nesse sentido, considera-se relevante que a presente relação contratual consagre a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado.
113. De referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros⁴¹, 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 público⁴². Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados

³⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³⁷ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados. 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

³⁹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴⁰ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - "Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros" - https://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

⁴¹ "(...) 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".

⁴² 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, devem assegurar 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(...)".

sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias⁴³.

114. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário, 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.
115. Nesse sentido, 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 Código dos Contratos Públicos e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
116. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativo - 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 n.º de horas de manutenção/veículo); • indicação de n.º 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
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

⁴³ 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."

Encargos motoristas com	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

117. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que não existe evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados, baseados – presume-se – no que foi transmitido pelo operador.
118. A este propósito, nos termos do consignado no 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 tarifárias⁴⁴. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
119. Sublinha-se que nos termos do previsto no 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 informação⁴⁵ 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

⁴⁴ Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimotransportepassageiros.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

⁴⁵ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.

120. 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 abril⁴⁶, 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.
121. 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, 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.
122. 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.
123. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁴⁷ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁴⁸.
124. Por outro lado, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações. Deve existir a previsão de cominações para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população.

⁴⁶ <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/>

⁴⁷ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴⁸ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundação e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

125. No caso concreto, tal não se verifica, o que deverá ser suprido. Esta questão é crítica pois não foram apresentadas evidências de que, no protocolo em vigor, o operador tenha cumprido com as respetivas obrigações de informação ou mesmo com as obrigações operacionais e, por outro lado, não existem evidências de que o Município tenha supervisionado a sua aplicação e aplicado sanções contratuais.
126. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações⁴⁹ 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.
127. De sublinhar o livro eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios⁵⁰
128. Para o efeito, é essencial⁵¹, 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*.⁵²
129. De sublinhar que a emissão de parecer favorável apenas é admissível tendo por condição que os circuitos se encontram abrangidos pelo procedimento concursal

⁴⁹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

⁵⁰ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

⁵¹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁵² 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.

concorrencial a lançar pela CIM, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da interrupção 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.

130. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato, ao mesmo tempo que integra uma CIM que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.

- Será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIM dos contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “ad hoc”, como o ora em causa, têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município ao operador em referência, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro;
- Não obstante não se deva verificar a sobreposição temporal entre os contratos “ad hoc” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional;
- Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município⁵³, 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

⁵³ Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

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.

131. De referir igualmente as orientações do Tribunal de Contas⁵⁴ 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”*.
132. Refere aquele Acórdão que *“antes da adjudicação, que culmina o processo de escolha, não é possível saber, com segurança, que haverá um contrato e que uma dada entidade será adjudicatária. Num processo concorrencial, assumir que uma dada entidade pode iniciar a prestação de serviços (ou o fornecimento de bens) antes de ser escolhida ofenderia, além do mais, princípios fundamentais de imparcialidade, concorrência e igualdade e lesaria os direitos e interesses legalmente protegidos dos restantes concorrentes ao procedimento de contratação. Sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroativa aos contratos, com referência a uma data anterior à a correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação.”*
133. 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.

⁵⁴ <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>

134. 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.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

135. 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
136. 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.
137. 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 públicos⁵⁵ ⁵⁶ (por via de uma não sobrecompensação do operador),.
138. Assim, determina-se – também tendo conta as considerações efetuadas ao longo do parecer, ponderar a modificação do atual protocolo, nos seguintes termos:
- Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁵⁷, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade – O

⁵⁵ 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."

⁵⁶ 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..

⁵⁷ Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público -. Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; – 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%.”⁵⁸

- Deve prever-se que o operador deve transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{59 60} e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{61 62}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁶³;
- Deve ser garantido que o operador dispõe 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 auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;
- Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- 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;

⁵⁸ Sem prejuízo da ponderação dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁵⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁶⁰ Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente, a menos que seja sancionado contratualmente.

⁶¹ 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

⁶² Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶³ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

- Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;
- Deve ser garantido que se cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Deve ser asseverado que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Deve ser expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;

139. Quanto aos serviços já prestados, desde 2015:

- Deve ser garantida a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁶⁴, devendo o operador colaborar para tal objetivo^{65 66 67};

⁶⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁶⁵ 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

⁶⁶ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶⁷ É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do interesse público. Pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão claramente sujeitos a claras obrigações de fundamentação do modelo contratual, sobretudo do racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público.

- Deve ser aferido se o operador cumprir todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁶⁸ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

140. A resposta do Município, justificando as opções tomadas, incluindo a modificação do atual protocolo, deverão ser apresentadas no prazo de 20 dias úteis, sendo que a validade do procedimento e o caráter positivo do presente parecer, está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas.
141. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
142. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico.
143. 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.

⁶⁸ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

V – DAS CONCLUSÕES

144. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo é favorável, por estar em causa um procedimento transitório e de duração limitada à adjudicação do procedimento concursal regional conduzido pela CIM.
145. Contudo, para assegurar, de forma permanente e contínua, a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, considera-se que o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.
146. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.
147. Dada a complexidade do procedimento, e estando-se na pendência do lançamento de um concurso público para todo o sistema de transportes na região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

Tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 14 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração



João Carvalho