

PARECER N.º 52/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) tomou conhecimento de protocolos celebrados pelo Município de Vila Pouca de Aguiar (Município) para a prestação de serviço público de transporte de passageiros naquele concelho, tendo solicitado informações, para os efeitos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos.
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;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

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.

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 ofício com a referência 32/GEIP/IV de 05-11-2020, o Município deu conta à AMT do seguinte:
 - *“Estabeleceu protocolos com as duas empresas que operam no Concelho de Vila Pouca de Aguiar, por forma a compartilhar alguns circuitos e conseqüentemente manter a sua execução, uma vez que são imprescindíveis*

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.

para a população aguiarense se poder deslocar de algumas localidades mais isoladas do Concelho.

- *Neste seguimento, os valores pagos às empresas ([confidencial]e [confidencial]), nos anos de 2019 e 2020, de acordo com os protocolos estabelecidos foram os seguintes:* [confidencial]

8. Na documentação apresentada, é alegada a necessidade de pagamentos por parte do Município, por se encontrar em causa a viabilidade financeira da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros prestados pelas empresas.

- Do “*protocolo de cooperação*” celebrado com a [confidencial]consta que:
- O Município se compromete a uma comparticipação financeira sempre que o serviço seja executado;
- Que o motorista que efetua o transporte escolar se encontra habilitado nos termos legais;
- O não cumprimento das obrigações protocoladas confere o direito à denúncia do mesmo.

9. Por email datado de 02-12-2020, a AMT recordou que, tal como consta de informação pública⁶, a qual foi oportunamente remetida às Áreas 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*

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

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.”*

10. Não obstante, foi apenas agora tomado conhecimento, no âmbito da avaliação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, da celebração de contratos/protocolos com operadores de transportes.
11. Foi também referido 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 (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 ⁷prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial.
12. Ou seja, na fundamentação do preço contratual, decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos, do RJSPTP, e do Regulamento (CE) 1370/2007, dos Guiões referidos e do Acórdão do Tribunal de Contas⁸, que o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, *as seguintes obrigações:*
 - *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes*

⁷ Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf
⁸ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

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”.*

13. Nesse sentido, foi referido que a AMT não se poderia pronunciar sobre o valor contratual e sua aderência ao enquadramento citado, sem que fossem presentes que gastos e rendimentos foram tidos em conta para chegar ao valor de compensação. Sem prejuízo da informação essencial em falta, seria de esclarecer o seguinte:

- Se a rede a contratualizar corresponde à totalidade das redes explorada pelos operadores na região ou pretende-se apenas compensar alguns desses serviços;
- Clarificar se os serviços em causa se encontram inseridos no SIGGESC, nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;
- Identificar, para cada uma das linhas, as diferenças quanto a percursos, horários, frequências, entre o anterior modelo de exploração e o preconizado para o período de vigência deste(s) contrato(s);
- Se os gastos e rendimentos, bem como procura, que devem fundamentar o pedido de compensação foram total/parcialmente fornecidos pelo Operador e se foram validados pela Autarquia.

14. Acresce que, no âmbito do controlo anual de compensações efetuado pela AMT, foram comunicados os seguintes dados pela autarquia:

[confidencial]

15. Face ao exposto seria de esclarecer a coerência destes montantes tal fundamentação e com os contratos em vigor.

16. Por outro lado, e no que se refere à vigência de tais protocolos durante o ano de 2020, tal como consta de informação desta Autoridade⁹, foi referido que deveria ser acautelado o cruzamento de informação com outras entidades públicas, no sentido de aferir se os operadores recebem compensações de outras entidades pelo mesmo serviço (PART, PROTransP, e outras compensações ou subvenções) de forma a evitar a sobrecompensação.

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

17. Essa avaliação, pode ser efetuada inicialmente, bem como no decurso da execução contratual, promovendo uma gestão dinâmica bem como uma maior adequação à realidade, e maximizando os recursos públicos a afetar, permitindo sucessivos ajustes, sempre que necessário, ao esforço financeiro público, aliás, como decorre de inúmeros regulamentos emitidos por entidades intermunicipais no âmbito do programa PART e nos diversos procedimentos concursais aprovados pelas mesmas e submetidos a parecer desta Autoridade.
18. Por outro lado, e tal recomendado anteriormente¹⁰, e de ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, foi recordada a necessidade de assegurar-se, entre outras matérias:
- Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com o Municípios no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual;
 - Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹¹;
 - Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
 - Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que

¹⁰ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

¹¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007;

- Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.

19. Em 12-12-2020, o Município esclareceu:

- *“Os dois circuitos aos quais foram atribuídas compensações financeiras tratam-se de circuitos explorados pelos operadores, os quais já asseguram a Carreira Regular no Concelho, sendo que tais compensações tinham como propósito compensar 1 serviço extra (hora de almoço no circuito de Tresminas - [confidencial]) e ainda manter o circuito de Jales (Campo de Jales para Vila Pouca), uma vez que com o decréscimo de população na zona e com a redução de número de alunos da zona, o operador não estava a conseguir manter aquele circuito e, não havendo qualquer carreira regular a assegurar a zona, a população da zona de Jales ficaria desprovida de qualquer transporte público.*
- *Mais se informa que, tratando-se de Circuitos assegurados por Carreiras Regulares que efetuam simultaneamente o transporte de crianças e de passageiros, os mesmos encontram-se inseridos no SIGGESC.*
- *Relativamente ao circuito da hora de almoço de Tresminas, sucede que o operador efetua mais uma viagem à hora de almoço, para que as crianças e a população em geral não fiquem desde aquela hora até às 18:30 à espera de um transporte que os possa levar de volta a casa.*
- *Quanto ao circuito de Jales, a compensação foi atribuída por forma a manter o circuito na totalidade, uma vez que o operador não pretendia dar continuidade ao serviço, não dispondo o Município de meios para efetuar o transporte das crianças até à escola e, para além disso, a população da zona de Jales não ficaria servida por qualquer circuito de Carreira Regular para se deslocarem para a sede do concelho.*
- *A compensação financeira foi acordada entre os operadores e o Município de Vila Pouca de Aguiar, depois de ter sido solicitado por parte de muitos utentes a realização de um circuito na hora de almoço (Zona de Tresminas), a fim de evitar*

que as crianças ficassem todo o dia (sem aulas de tarde) na sede de concelho. Note-se que, tratando-se de concelho do interior de Trás-os-Montes, os Invernos são muito frios, pelo que a ausência de transporte à hora de almoço levaria a que as crianças passassem tardes inteiras sujeitas aos rigores do Inverno Transmontano.

- *Relativamente à zona de Jales, onde opera a empresa [confidencial], o Município optou por compensar a empresa para que a população continuasse a ser servida por uma carreira regular.*
- *Os montantes a atribuir, a título de compensação, aos operadores de transporte foram aprovados por deliberação camarária, conforme documentos em anexo.*
- *Atualmente não se encontram a ser pagas quaisquer compensações pelo Município uma vez que se encontram a ser pagas pela Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega.*
- *A autoridade de transportes é, em virtude de delegação de competências, a comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, encontrando-se esta a elaborar procedimento concursal para o efeito, estando aí prevista a execução dos circuitos em apreço, considerando que se tratam de linhas essenciais à população.*

20. Em 17-12-2020 a AMT recordou que não foram obtidos os esclarecimentos necessários, designadamente no que se refere à coerência dos montantes reportados no âmbito do controlo anual de compensações com os montantes resultantes dos contratos em vigor. Mais foi solicitado:

- Esclarecimento sobre a ausência de pagamentos de circuitos especiais em 2017 e 2018 e que serviços justificaram o pagamento de compensações tarifárias em 2019 e o que fundamenta o pagamento de uma prestação de serviços em 2019, face à existência de indemnizações compensatórias de 2016 a 2019, questionando-se a que serviços se refere;
- O fundamento para a celebração do protocolo era o aumento de custos e a diminuição de receitas e de passageiros, o que fundamentaria o pagamento da compensação pedida pelo operador (correspondendo ao défice de exploração), pelo que seria de apresentar, para aqueles, as receitas, passageiros e custos associados à exploração, sendo que nas receitas, naturalmente, se incluem os passes escolares.

21. Em 23-02-2021 o Município esclareceu que:

- *“Relativamente ao email enviado por V. Exas. no passado dia 17 de fevereiro de 2021, e considerando que a informação ora submetida à Autoridade de Mobilidade e Transportes foi preparada por trabalhadores distintos, verifica-se uma dualidade de interpretação na classificação das despesas. Assim, e por forma a homogeneizar a classificação da informação enviada, remete-se novamente os mapas referentes aos anos de 2016 a 2019, cujo resumo assim se sintetiza:*

[confidencial]

- *Relativamente aos circuitos especiais, realizados nos anos de 2017 e 2018, os valores referentes aos mesmos foram de: [confidencial] respetivamente;*
- *Mais se informa que a prestação de serviços contratada em 2019 se refere ao transporte de uma visita de estudo a Lisboa, a qual foi necessária realizar com recurso a uma empresa externa, atendendo a que o autocarro municipal se encontrava inoperacional;*
- *Seguem em anexo todos os documentos enviados pela Empresa [confidencial], referente aos anos de 2013 e 2014. Foi neste ano de 2014 que foi assinado o Protocolo em que o Município de Vila Pouca de Aguiar assumiu o pagamento da participação financeira;*
- *Relativamente aos anos seguintes, os montantes constam no documento previamente enviado (e que segue em anexo também).*
- *Seguem em anexo os documentos que esclarecem as dúvidas relativamente aos montantes pagos.*

22. A 26-02-2021, a AMT recordou que foi considerado ser necessária a participação do Município, tendo em conta que a *“receita fica aquém do desejável para manter a viabilidade financeira dos circuitos”* e que o operador tem receitas próprias da venda de títulos de transportes e da compra de passes escolares.

23. Assim, tendo em conta que o pagamento de compensações se afere tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço, foi solicitada informação sobre a fundamentação apresentada inicialmente pelo operador ou recolhida junto do mesmo, durante a execução contratual, sobre os gastos e rendimentos (globais) decorrentes dos serviços em causa.

24. Mais se solicitou informação acerca da razão de imputação e valores a título de compensação tarifária, se foi referido que os protocolos se destinam ao financiamento da exploração do transporte público e não a introdução de descontos/bonificações tarifárias¹².
25. Em 09-03-2021, o Município esclareceu:
- *“Relativamente à primeira questão, informamos que a comparticipação foi atribuída na altura devido à quebra do número de alunos a ser transportados no transporte em questão e na quebra de receita por parte da venda de títulos do transporte efetuado por este transporte regular (segue em anexo os valores enviados pela Empresa [confidencial], a justificar, bem como o gráfico em anexo, onde se verifica o decréscimo);*
 - *Relativamente à venda de títulos, as receitas revertem a favor da Empresa e o Município paga os passes escolares à empresa mensalmente, de acordo com o número de viagens diárias utilizadas pelos alunos do Concelho.*
 - *Tal como referido no ponto n.º1, a compensação foi atribuída para que a Empresa não deixasse de assegurar o circuito da zona de Jales, devido à redução de número de estudantes, e para que a população em geral (estudantes e pessoas que dependem deste transporte diariamente para se deslocarem para os seus postos de trabalho) não ficassem sem qualquer Empresa de Transportes de carreira regular a assegurar a zona em questão.*
 - *Esta compensação tarifária destina-se ao financiamento da exploração do transporte público em consequência ao défice exploratório sentido por parte da Empresa [confidencial]*
 - *Seguem em anexo os documentos enviados por parte da Empresa, onde constam os valores referentes aos anos de 2013 e 2014, ano em que foi solicitado o apoio (2014)”.*
26. Em 10-03-2021, a AMT considerou que a informação prestada era insuficiente, pelas seguintes razões:

¹² Foram, novamente, recordados os anteriores relatórios emitidos por esta Autoridade, quanto a esta matéria (e conceitos relevantes): Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros relativo a 2019 - <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>; Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros relativo a 2018 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes_financeiras.pdf; Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros relativo a 2009-2017 - https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

- Estão em causa dois operadores tendo sido apenas transmitidos dados relativamente a um deles;
 - Os dados que são apresentados, quanto à [confidencial], reportam-se a 2013 e 2014, fundamentando o défice de exploração à data;
 - Contudo, o Município procedeu a pagamentos de compensação e passes escolares até 2019/2020, não resultando evidente a manutenção de défice de exploração e em que medida;
 - Acresce que os dados transmitidos pelo operador, referem, na época, custos totais de cerca de [confidencial]euros e receitas de [confidencial]euros, o que implicaria um défice de [confidencial]euros;
 - Daqueles dados não resultava claro se os custos/receitas se reportam àquela carreira em particular ou se abrangem outros serviços do operador, nem se se foram tidas em conta as receitas de passes escolares (apenas resulta clara a contabilização de títulos de transporte vendidos).
27. Face ao exposto, e tendo em conta que o défice de exploração deve resultar da diferença entre gastos e rendimentos efetivos (receitas de passes escolares, receitas tarifárias e outras) e comprovados (mesmo não cobrindo a sua totalidade, que se poderá integrar em risco comercial assumidos pelo operador), foram solicitados os mesmos dados para ambos os operadores, quanto a anos mais recentes de forma a que se possa estabelecer a sua comparabilidade com os dados transmitidos quanto aos anos de 2016 a 2019. De recordar que a verba despendida para transportes escolares, no Município, foi sempre superior a [confidencial]euros (nos anos mencionados).
28. Tendo sido referido, em 2021, que *“Atualmente não se encontram a ser pagas quaisquer compensações pelo Município uma vez que se encontram a ser pagas pela Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega”*, mais foi solicitada informação sobre a partir de que data e que compensações se encontram a ser atribuídas pela CIM e quanto a que serviços.
29. Em 18-03-2021 o Município respondeu, informando do seguinte:
- *“Segue em anexo os valores referentes aos dois circuitos solicitados (Circuito de Jales e circuito de Tresminas) e aos dois operadores que os asseguram;*
 - *Os dados agora enviados já reportam as datas solicitadas por V. Exas;*
 - *As participações que este Município atribui à [confidencial] apenas dizem respeito ao Circuito de Jales, não abrange qualquer outro circuito do operador;*

- *Resultou de várias reuniões efetuadas com as empresas, e dos elementos que foram verificados, os défices das linhas em questão, que melhor pode ser confirmado com as contas de exploração apresentadas pelas empresas;*
- *Relativamente aos dados enviados anteriormente pela Empresa [confidencial], os passes contabilizados dizem respeito aos passes escolares totais, uma vez que este operador apenas assegura um circuito no nosso concelho. Como tal, todos os passes que são contabilizados são passes de alunos do Circuito de Jales que estudam em Vila Pouca de Aguiar;*
- *Relativamente às datas em que o Município de Vila Pouca de Aguiar deixou de efetuar os pagamentos das participações financeiras às duas operadoras, foram as seguintes: [confidencial]- Novembro de 2020 - Circuito de Hora de Almoço de Tresminas; [confidencial]- Fevereiro de 2021 - Compensação Financeira do Circuito de Jales.*
- *Seguem em anexo os valores referentes aos dois circuitos solicitados e aos dois operadores que os asseguram. Os dados dizem respeito aos anos de 2016 a 2018, sendo que os dados mais recentes já foram enviados à AMT anteriormente por parte dos operadores.”*

30. Em 18-03-2021, a AMT considerou serem necessários esclarecimentos adicionais, porquanto:

- A avaliação de existência de défice de exploração implica a avaliação de todos os gastos e rendimentos tidos com a exploração das linhas e não quanto a todas as atividades do operador;
- Os protocolos foram celebrados com o operador em 2013/2014, devido a existência de défice, tendo sido apresentados gastos e rendimentos naquela data;
- Deste essa data até 2018, apenas nos foram transmitidas as receitas e não os gastos;
- Os dados mais recentes, de 2019 e 2020, do operador (transmitidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020), não se referem a estas linhas, mas à totalidade da exploração disponibilizada pelo operador.

31. Portanto, se o protocolo se manteve em vigor até 2019, questionou-se com que dados se possibilitou manter o pressuposto de que existia défice de exploração e foi mantido o pagamento de tais montantes.
32. Por outro lado, foi referido que os dados transmitidos pela CIM do Alto Tâmega (transmitidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020), referem-se à compensação de todas as linhas dos operadores, não sendo possível estabelecer uma comparação de gastos, rendimentos e compensações das linhas exploradas e financiadas pelo Município com os gastos, rendimentos e compensações destas linhas municipais financiadas pela CIM, pelo que seria necessário proceder aos adequados esclarecimentos por parte do Município, com eventual articulação com a CIM..
33. Em 16-04-2021, o Município, em resposta ao solicitado *“e em complemento aos esclarecimentos que têm vindo a ser prestados por este Município, sobre a comparticipação efetuada aos operadores para a manutenção das linhas (Vales – Vila Pouca de Aguiar) e (Moreira – Vila Pouca de Aguiar)”*, informou do seguinte:
- *“1 - A [confidencial] assegura a linha 36 (Vales – Vila Pouca de Aguiar), e a [confidencial] assegura a linha 78 (Moreira – Vila Pouca de Aguiar).*
 - *2 - Ambas as linhas servem essencialmente a população de zonas rurais (estudantes e restantes cidadãos), que não possuem outro tipo de serviço alternativo de transporte;*
 - *3 - Ambas as linhas são deficitárias, tal e como se pode comprovar nos mapas de gastos operacionais fornecidos pelos operadores, os quais se anexam, face às receitas inerentes a cada uma delas, as quais já foram oportunamente comunicadas.*
 - *Relativamente aos gastos operacionais da linha a operar pela [confidencial], importa clarificar que a comparticipação desta linha teve início no ano letivo de 2013/2014, tendo a empresa apresentado os dados ao Município (aquando a celebração do Protocolo – documento em anexo relativo aos anos 2013 e 2014).*
 - *4 - Ambas constituem linhas regulares de transporte de passageiros assegurando, também, o transporte dos estudantes que viajam em carreira regular. Contudo, nos últimos anos tem existido um decréscimo de alunos, agravando ainda mais o défice destas linhas.*
34. Em 19-04-2021, a AMT considerou permanecerem questões por esclarecer:

- Foi recordado que não está em causa a valia da existência de serviços públicos de transporte de passageiros, sobretudo em zonas de baixa densidade, mas a adequada fundamentação de despesa pública relacionada com a prestação de serviços de transportes em concreto, nos termos do Código dos Contratos Públicos, da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Regulamento (CE) 1370/2007;
- Quanto à [confidencial] são apresentadas as receitas de 2016 e 2020 e os gastos de 2017 a 2020, de forma desagregada, e quanto à [confidencial] são apresentados os gastos e receitas de 2013 e 2014 e receitas de 2016 a 2018, sendo que apenas os gastos são desagregados;
- Os diversos dados foram apresentados em sucessivos documentos, não diretamente comparáveis, pelo que a não apresentação de forma consolidada impede uma avaliação global, rigorosa e coerente dos dados, dados esses que devem ser apresentados pela entidade adjudicante e não presumidos pela AMT;
- Por outro lado, não foi explicitada a coerência dos valores pagos aos operadores com os dados transmitidos a esta Autoridade, no âmbito do controlo anual de compensações:

[confidencial]

- Acresce que não foi cabalmente esclarecido qual o enquadramento contratual para o pagamento de valores concretos aos operadores, tendo em conta que foi apenas reportado um contrato e 2009 com a [confidencial] e outro de 2019 com a [confidencial], sendo certo que todos partem do pressuposto da constatação da existência de défice de exploração e redução do número de alunos, mas não foi apresentada a fundamentação que, em cada ano foi utilizada para suportar tais alegações.
- Face ao exposto, foi solicitada a informação consolidada sobre as referidas linhas bem como a resposta a todas as questões colocadas e expostas nas comunicações de 02-12-2020, 17-02-2021, 26-02-2021, 10-03-2021 e 18-03-2021.

35. Em 05-05-2021, o Município apresentou os seguintes esclarecimentos:

- *“Conforme e-mail enviado a V.ªs Ex.ªs em 23/02/2021, que se anexa, foi informado por este Município que a informação submetida à Autoridade de Mobilidade e Transportes foi preparada por trabalhadores distintos, verificando-se uma dualidade de interpretação na classificação das despesas, pelo que*

houve necessidade de corrigir a afetação da verbas nos anos de 2016 a 2018, solicitando-se a aceitação.

- *Assim, remetemos novamente nesse mesmo e-mail de 23/02/2021, os mapas retificados, referentes aos anos de 2016 a 2019, que agora sintetizamos:*

[confidencial]

- *Esclarecemos, ainda, nessa mesma comunicação de 23/02/2021, que: Relativamente aos circuitos especiais, realizados nos anos de 2017 e 2018, os valores referentes aos mesmos foram de: [confidencial] e de [confidencial] respetivamente; Mais se informa que a prestação de serviços contratada em 2019 se refere ao transporte de uma visita de estudo a Lisboa, a qual foi necessária realizar com recurso a uma empresa externa, atendendo a que o autocarro municipal se encontrava inoperacional.*
- *No que concerne aos gastos e receitas dos operadores, e conforme solicitado por V.as Ex.as, para uma melhor compreensão dos valores em questão, enviamos em anexo mapas agregadores de toda a informação;*
- *Reforçamos que as tabelas agora enviadas se referem a gastos e receitas operacionais, de acordo com informação obtida junto dos operadores, relativos apenas à linha 36 (Vales – Vila Pouca de Aguiar), assegurada pela empresa [confidencial] e linha 78 (Moreira – Vila Pouca de Aguiar), assegurada pela empresa [confidencial];*
- *Informamos ainda que a empresa [confidencial], nos anos anteriores a 2017, não dispunha de contabilidade organizada em matéria de custos com os circuitos/carreiras regulares, nomeadamente deste circuito em questão. Contudo, foi analisada informação financeira, aquando da atribuição do subsídio, verificando-se o défice de exploração daquela carreira regular – linha 36 – Vales – Vila Pouca de Aguiar;*
- *Importa também esclarecer que se trata da atribuição de uma compensação aos operadores para a realização de serviço de transporte público de passageiros considerados essenciais, e que são deficitários do ponto de vista dos gastos operacionais, no sentido de cobrir parte do défice de exploração das referidas linhas;*
- *Para a atribuição do Município de uma compensação da perda de rendimentos, nos termos alínea c), n.º 2, do artigo 23.º da Lei 75/2013 de 12 de setembro, foi*

deliberado em Reunião da Câmara Municipal de 18/09/2009, a atribuição de uma compensação, no valor diário de [confidencial] à empresa [confidencial], para a linha 36 – Vales – Vila Pouca de Aguiar (junto anexo protocolo), com vista a atenuar os encargos suportados naquela linha;

- *Para a atribuição do Município de compensação da perda de rendimentos, nos termos alínea c), n.º 2, do artigo 23.º da Lei 75/2013 de 12 de setembro, foi deliberado nas reuniões da Câmara Municipal de 11/06/2015, 26/01/2017 e 12/12/2019 a atribuição de uma compensação, no valor diário de [confidencial] respetivamente, à empresa [confidencial], para a linha 78 – Moreira – Vila Pouca de Aguiar (junto se anexam respetivos protocolos e deliberações), com vista a atenuar o défice de exploração daquela linha;*
- *Assim, não se julga aplicável o regime de contratação pública, porquanto não há uma contraprestação direta de um serviço pelo preço pago, mas sim uma compensação financeira, sem que a mesma possa desvirtuar as regras de concorrência, pois a [confidencial] e a [confidencial] exploram em exclusividade aquelas linhas de transportes públicos.*
- *Reforçamos ainda a importância e necessidade de manutenção destas linhas, pois tratam de serviços essenciais que pretendemos continuar a garantir à população, para assegurar o cumprimento das necessidades diárias da comunidade, sendo que, a falta destes serviços, colocariam em perigo a saúde, segurança e qualidade de vida da nossa população.*

36. Da informação consolidada, resulta o seguinte:

[confidencial]

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 RJSPPT, 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_152_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 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. De referir, quanto a este aspeto, e nos termos do artigo 10.º, que a exploração de serviço público de transporte de passageiros a título provisório não confere ao respetivo operador um direito exclusivo nas linhas, rede ou área geográfica em causa, exceto se tal for expressamente previsto pela autoridade de transportes competente.
42. O Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, 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

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

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.
47. Contudo, até à sua adjudicação, poderão decorrer vários meses, pelo que importa a analisar a viabilidade da manutenção em vigor dos protocolos em causa, caso se justifique.
48. 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.
49. 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.
50. 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.
51. 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.
52. 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.

53. 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.
54. 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.
55. 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.
56. E no caso concreto, afigura-se estar em causa ao interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos.
57. 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.
58. 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.
59. No caso concreto, efetivamente os procedimentos não foram sujeitos 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

60. 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.
61. 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.
62. 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.
63. Assim, prefigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa do Município, enquanto autoridade de transportes, de promover a implementação de serviços de transporte de passageiros.
64. 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.

65. 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.
66. 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;
 - 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;

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.

- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
67. 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.
68. 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 conduzido por aquela entidade.
69. 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. Neste sentido, importa que o Município dê cumprimento ao artigo 6.º daquele diploma e comunique à AMT todos os pagamentos efetuados ao operador, de 2019 e 2020, uma vez que a avaliação desta Autoridade incidirá sobre quaisquer pagamentos efetuados a operadores de serviço público.
70. 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 RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
71. 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;

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.

- «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.

72. 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”.*

73. 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.

74. 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.

75. 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"*.
76. 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.
77. 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*

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.

estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{20, 21}.

78. 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
79. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo*

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”*.

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

80. 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”.*
81. 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”.*
82. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência*

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”.*

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

83. 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”.*
84. 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

85. 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”.*

86. Analisando a fundamentação dos procedimentos em causa confirma-se que se procedeu à contabilizados os gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço.

87. O Município apresentou os dados de gastos e rendimentos da exploração de ambos os operadores, resultando dos dados apresentados a existência de um défice de exploração, condição essa que permite a atribuição de compensações, sem prejuízo da dedução da receita tarifária.

88. Recordando:

[confidencial]

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

89. Foram por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
90. 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 pelos operadores, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
91. Assim, face aos dados disponíveis, não será de obstar ao prosseguimento dos contratos, caso se verifique necessários e se os mesmos estão em vigor, 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.
92. 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.
93. De acordo com o Município *“Atualmente não se encontram a ser pagas quaisquer compensações pelo Município uma vez que se encontram a ser pagas pela Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega”*, devendo ser claro se tal implicou a suspensão/revogação dos protocolos por outros titulados pela CIM.
94. Caso se mantenham em vigor, e uma vez que estamos na pendência de um procedimento concursal, tendo em conta que os dados utilizados – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados²⁹ -, que permitem concluir, com alguma

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

razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução dos contratos de serviço público, em causa.

95. Se 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.
96. Tal como foi referido, as linhas em causa serão integradas no futuro contrato regional conduzido pela CIM, 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 expetável que os serviços de transporte em causa venham a subsistir por um período considerável.
97. 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.
98. 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

99. 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.
100. 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.
101. 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 e mensuráveis, 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

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

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. (...)".

aplicação, então será dada a possibilidade aos operadores de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que são, especificadamente, obrigados.

102. No caso concreto, são estabelecidas obrigações genéricas quanto 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%;
 - 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%.
103. 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.
104. 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.
105. Por outro lado, devem existir obrigações claras e expressas de transmissão de informação. 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

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

e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada.

106. 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 locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
107. 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}
108. Nesse sentido, considera-se relevante que as presentes relações contratuais consagrem a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado.
109. 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.

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

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.

³⁸ 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://gtatransportes.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, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos

Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias⁴³.

110. Mais se considera que a informação transmitida pelos operadores 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.
111. 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.
112. 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 nº de horas de manutenção/veículo); • indicação de nº de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo

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(...)”.

⁴³Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

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

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

113. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que não existe evidência ou especificação de procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados, baseados – presume-se – no que foi transmitido pelos operadores.
114. Se o fundamento para a celebração dos protocolos é o aumento de custos e a diminuição de receitas e de passageiros, então, para fundamentar o pagamento de compensação, os operadores devem apresentar, periodicamente, as receitas, passageiros e custos associados à exploração, sendo que nas receitas, naturalmente, se incluem os passes escolares.
115. 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

⁴⁴ Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

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

116. 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 impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
117. 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.
118. 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.
119. 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.

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

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/>

120. 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.
121. 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.
122. Esta questão é crítica pois não foram apresentadas evidências de que, nos protocolos em vigor, os operadores tenham 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.
123. 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.
124. De sublinhar o livro eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios⁵⁰

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 Fundão 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

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>

125. 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
126. De sublinhar que a emissão de parecer favorável apenas é admissível tendo por condição que os circuitos se encontram abrangidos pelo procedimento concursal concorrencial a lançar pela CIM, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da disrupção do serviço de transporte público, pelo que seria o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte daqueles Municípios e o de evitar situações de rutura de serviços.
127. Por outro lado, será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIM de contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “ad hoc”, 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.
128. 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

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.

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

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:

129. Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma reanálise dos pressupostos dos Modelos contratuais – *máxime* no que respeita às projeções da procura, nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.
130. 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 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

132. 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
133. 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.

134. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos ⁵⁴ ⁵⁵ (por via de uma não sobrecompensação do operador),.

135. Assim, determina-se – também tendo conta as considerações efetuadas ao longo do parecer, ponderar a modificação das relações contratuais – no caso de se manterem em vigor - nos seguintes termos:

- Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁵⁶, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade – O 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%.⁵⁷
- Prever que o operador 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 Regulamento⁵⁸ ⁵⁹ e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das

⁵⁴ 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."

⁵⁵ 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..

⁵⁶ 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>

⁵⁷ 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

⁵⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁵⁹ 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.

obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios⁶⁰ ⁶¹, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁶²;

- 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;
- Garantir 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;
- 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;
- 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;
- Prever o cumprimento do 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;

⁶⁰ 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

⁶¹ 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

⁶² É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

- Prever o cumprimento de 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;
- Expressar, 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;

136. 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 Regulamento⁶³, devendo o operador colaborar para tal objetivo^{64 65 66};
- Deve ser aferido se o operador cumprir todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁶⁷ 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

⁶³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁶⁴ 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

⁶⁵ 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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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

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.

137. A resposta do Município, justificando as opções tomadas ou a tomar, incluindo a modificação de relações contratuais, caso se mantenham em vigor, 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.
138. 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.
139. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico.
140. Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da análise das peças procedimentais de um concurso público para todo o sistema de transportes naquela região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

V – DAS CONCLUSÕES

141. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo é favorável, por estarem em causa procedimentos transitórios e de duração limitada à adjudicação do procedimento concursal regional conduzido pela CIM.
142. 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.

143. 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.
144. Dada a complexidade do procedimento, e estando-se na pendência 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, 21 de maio de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho