

PARECER N.º 61/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - INTRODUÇÃO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer n.º 86/AMT/2020, de 05-11-2020, que aqui se dá por integralmente reproduzido, quanto à contratação de serviços de transporte público de passageiros, entre [confidencial] e o Município de Moimenta da Beira (Município), em sentido negativo¹, por se considerar não resultar claro ou comprovado o integral cumprimento do previsto no enquadramento legal aplicável, designadamente por insuficiente fundamentação operacional e económico-financeira, no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), e pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP).
2. Naquele parecer foi determinado ao Município que:
 - *“Elabore relatórios de execução contratual – quanto a cada contrato de cada empresa, desde 2018 - comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração² fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento, demonstre que pagamentos foram efetuados e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;*
 - *Os referidos relatórios deverão incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações, recordando que é a autoridade de transportes e entidade adjudicante que deve fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP, do Regulamento e do CCP;*

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2709/ppv_l_tm_e_vng_alb_mb.pdf

² Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- *Demonstre que se cumpriram as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;*
 - *Proceder à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.3, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio;*
 - *Proceder ao ajustamento dos atuais contratos, incluindo maior especificação das obrigações de serviço público, com indicadores objetivos e mensuráveis, transmissão de informação relevante e mecanismos de sancionamento em caso de incumprimento⁴, na pendência do procedimento concursal da respetiva Comunidade Intermunicipal, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento⁵;*
 - *Garantir a transmissão de informação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para o qual foram emitidas orientações específicas⁶ e Linhas de Orientação⁷.*
3. Pelo Ofício 1861, de 11-12-2020, o Município apresentou informação adicional, bem como relatórios de execução contratual.
4. Posteriormente, foi emitido o Parecer n.º 39/AMT/2021, de 12-03-2021, que aqui se dá por integralmente reproduzido, em que se considerou ser de manter o sentido do

³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁴ Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (ii) O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf

⁵ Tal como recomendado pela AMT anteriormente, e de ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, deverá 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 2018[1];Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP; Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007; Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.

⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

⁷ E que estão disponíveis em: http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

anterior, condicionando a emissão de um parecer positivo ao cumprimento das determinações efetuadas, de forma a assegurar, de forma permanente e contínua, a *compliance* com o RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, tendo sido determinada a modificação dos atuais contratos nos seguintes termos:

- *“Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁸, 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%.”⁹*
- *Deve prever-se que o operador deve transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{10 11} e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{12 13}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado¹⁴;*
- *Deve ser garantido que o operador dispõe adequados sistemas contabilísticos, nos termos do Anexo ao Regulamento e deve ser expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes a valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;*

⁸ 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://gta transportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

⁹ 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

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

¹¹ 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.

¹² 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

¹³ 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

¹⁴ 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, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;*
- *Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;*
- *Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;*
- *Deve ser garantido que se cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;*
- *Deve ser asseverado que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;*
- *Deve ser expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias.”*

5. Quanto aos serviços já prestados:

- *“Deve ser apresentada a informação relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que abrange qualquer*

pagamento efetuado a operadores de transporte público, nos anos de 2019 e 2020, destinada à avaliação de eventual sobrecompensação;

- *Transmita os dados relativos a pagamentos anuais, devidamente desagregados, tal como solicitado no âmbito do controlo anual de compensações, prevista no artigo 34.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio;*
- *Deve ser demonstrado que se procedeu à validação dos dados apresentados pelo operador;*
- *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 Regulamento¹⁵, devendo o operador colaborar para tal objetivo^{16 17 18};*
- *Deve ser aferido se o operador cumprir todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP¹⁹ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;*
- *Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;*
- *Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.”*

¹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

¹⁶ 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

¹⁷ 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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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

6. A emissão de parecer prévio vinculativo, quanto aos procedimentos mencionados, inscreve-se assim no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
7. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
8. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço²⁰;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²¹;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados²²;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade²³.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

²³ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

9. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPTP, bem como do Regulamento²⁴, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
10. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos - CCP (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
11. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II - ENQUADRAMENTO

Não submissão a parecer prévio

12. A título de introito cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (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”).
13. O legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário

²⁴ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

(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.

14. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante do RJSPTP, 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):
15. Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
16. 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.;
17. Desde que, previamente a tal prorrogação, tenha sido iniciado o procedimento concorrencial²⁵ 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.
18. Como referiu a AMT²⁶, 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 ser notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no CCP, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
19. Ora, tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, e que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser

²⁵ 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>

²⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

- efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
20. 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”*.
 21. 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.
 22. 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”²⁷, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada.
 23. Acresce que, nos termos do consignado no 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.
 24. 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.
 25. 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

²⁷ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

26. 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.
27. 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.
28. Aliás, haverá que sublinhar 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.
29. 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.
30. 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.
31. E no caso concreto, afigura-se estar em causa ao interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos.
32. 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.

33. 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 não existe, dando origem a determinações vinculativas de alteração contratuais ou mesmo suspensão de pagamentos.
34. 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 conformidade, e, ainda, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades causadas pela Pandemia Covid19.
35. No entanto, é de sublinhar que os anteriores procedimentos não foram sujeitos a parecer prévio da AMT, bem como o mais recente, lançado em 2020 e já após a emissão de parecer negativo relativo a anteriores procedimentos, não podem o Município alegar desconhecimento desta obrigação legal.

Da informação remetida

36. Nos relatórios de execução contratual, o Município considera:
 - *“O Município de Moimenta da Beira tem vindo a criar condições para sua correta implementação [RJSPTP], admitindo, todavia, ainda não estar na posse de todas as condições necessárias, carecendo de ajustamentos que importa concretizar”*
 - *(...) considera que a manutenção das carreiras públicas diárias é essencial á mobilidade das pessoas em toda a área do concelho, principalmente para a população idosa e com menos recursos financeiros”;*
 - *“Para além disso, os custos com os transportes escolar têm vindo a baixar, ano após ano, e num contexto estritamente financeiro, reforçado pelo enquadramento dado pelo artigo 37.º, do RJSPTP, sobressai o interesse público na manutenção das carreiras públicas e, cumulativamente, a garantia de que os transportes escolares são a realizados na área do município”;*
 - *“E é assim quem, de forma a conferir aos transportes em termos globais, aumentando a eficiência e otimizando recursos públicos, evitando-se redundâncias, que se procura uma melhor organização dos serviços públicos,*

numa lógica de proximidade com as populações servidas, e garantindo-se a integração sistémica do serviço de transporte escolar”;

- *“(…) o contrato assinado com a operadora de transportes, assenta numa lógica de pagar uma prestação/aquisição de serviços que garanta a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sob pena de estar seriamente comprometida a sua existência por não serem rentáveis, facto que, em nosso entender, lesava o interesse público municipal”;*
- *“Subjacente ao cálculo do valor a pagar, não existindo uma matriz de custos oficial nesta matéria, foi necessário estimar o custo de exploração da operadora de transportes, tendo em conta os preços praticados no mercado, assim como o número de viaturas, a sua depreciação, número de quilómetros percorridos, custos com combustíveis, motoristas, seguros, entre outros” conforme resulta dos mapas 1 e 2 quanto aos anos de 2018/2019 e 2019/2020.*

37. Quanto a 2018/2019 foi considerado:

- *“A partir do mês de fevereiro de 2019, teve início um novo serviço de transporte público de passageiros, designado de serviço integrado de mobilidade, cuja rede é composta por cinco linhas – uma para cada dia da semana – com todos os circuitos a serem efetuados em simultâneo nos dias da feira”;*
- *“A par das cinco linhas, foi implementado um circuito urbano, com cinco circulações diárias de segunda a sexta-feira, que fará também a distribuição e recolha dos passageiros oriundos das diversas freguesias pelos vários pontos da vila. O serviço prevê ainda a possibilidade dos habitantes de algumas das localidades mais afastadas do centro da vila poderem viajar mediante transporte a pedido”;*
- *“Competindo ao Município de Moimenta da Beira, enquanto autoridade de transportes, fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e restante legislação aplicável, foi celebrado um protocolo com a operadora de transportes que continha as cláusulas consideradas necessárias de forma a que as mesmas possam ser executadas de forma adequada à finalidade a que se destina e no bom cumprimento do seu objeto”;*
- *“(…) conforme mapa anexo, estão descritos e detalhados os pagamentos efetuados durante o período subjacente ao protocolo, além da identificação das*

faturas que lhe dizem respeito, confirmando-se os níveis de execução e a inexistência de incumprimentos com expressão suscetíveis de relato”;

- *“(…) o valor pago ascende a €[confidencial], ficando abaixo da estimativa de custos em cerca de €[confidencial] (…)”;*
- *“(…) no ano letivo 2018/2019, a estimativa de custos ascendia a cerca de €[confidencial] (….) valor que foi cabimentado (….) para um total estimado de 363 mil quilómetros a percorrer nos circuitos a contratar, o que, em contabilidade muito simples, 1km percorrido pela operadora tinha um custo para a Câmara Municipal na casa de €1,05, valor considerado razoável face aos preços do mercado”.*

38. Quanto ao período de 2019/2020 foi acrescentado:

- *“Competindo ao Município de Moimenta da Beira, enquanto autoridade de transportes, fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e restante legislação aplicável, a opção assentou no cálculo da estimativa dos custos de exploração da operadora de transportes, cuja margem estaria [confidencial]”*
- *“(…) conforme mapa anexo, estão descritos e detalhados os pagamentos efetuados durante o período subjacente ao protocolo, além da identificação das faturas que lhe dizem respeito, confirmando-se o níveis de execução e a inexistência de incumprimentos com expressão suscetíveis de relato”;*
- *“(…) o valor pago ascende a €[confidencial] (….)para um total estimado de 358 mil quilómetros a percorrer nos circuitos a contratar, o que, em contabilidade muito simples, 1km percorrido pela operadora tinha um custo para a Câmara Municipal na casa de €0,97, portanto inferior a 1 euro, o que consideramos como estando abaixo do preço de mercado”*
- *Acresce que os contratos n.º 17/2019 e 17/2019, celebrados com a operadora de transportes, tinham um valor de €[confidencial] e [confidencial], respetivamente, totalizando €[confidencial] montante inferior aos custos estimados e que serviu de referência para o preço contratual.”*

Dos contratos

39. O contrato n.º 17/2019 destinou-se à *"Aquisição de serviço público de transporte de passageiros, a desenvolver integralmente dentro da área geográfica do Município de*

Moimenta da Beira e contratação do serviço integrado de mobilidade, no regime regular e flexível, estabelecendo:

40. Segundo a Cláusula 1.^a destina-se a:

- *Contratação de serviço público de transporte de passageiros, a desenvolver integralmente dentro da área geográfica do Município de Moimenta da Beira, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, concretizada através da realização de linhas de serviço de transporte público, assegurando um itinerário fixo, segundo uma frequência e horários previamente aprovados, com tomada e largada de passageiros nos pontos terminais e intermédios estabelecidos, cujo direito exclusivo se encontra aprovado pela emissão por parte do IMT de alvará de registo na plataforma SIGGESQ²⁸;*
- *Garantir a rede de transporte público com cobertura integral no Município de Moimenta da Beira, designado por serviço integrado de mobilidade, no regime regular e flexível, destinado à oferta de transporte, uma vez por semana, pensada para suprir as necessidades de mobilidade de todos os cidadãos, especialmente os mais idosos e as localidades menos povoadas e a pedido dos utilizadores, em conformidade com as cláusulas jurídicas e técnicas do Caderno de Encargos;*

41. A Cláusula 2.^a estabelece que a aquisição de serviços atrás referida é adjudicada, pelo valor de:

- € [confidencial], referente ao período compreendido entre 13 de setembro e 03 de dezembro de 2019, inclusive, incluindo as parcelas relativas aos transportes escolares (passes), e o pagamento de um preço pela prestação de serviços correspondente à realização de rotas adicionais às atualmente existentes, durante o período em que houver lugar a esta prestação de serviços e o serviço integrado de mobilidade.
- É adjudicado o preço mensal das renovações que devam ocorrer no período compreendido entre 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, consignando-se o valor máximo de € [confidencial]

²⁸ De sublinhar que a competência de emissão de autorizações provisórias é atribuída às autoridades de transportes e não ao IMT.

42. A Cláusula 3.^a estabelece que o operador se compromete a efetuar os serviços referidos e com as características definidas no Caderno de Encargos e respetivos Anexos B e C referem.
43. A Cláusula 5.^a estabelece que o operador não pode ceder a sua posição contratual ou qualquer dos direitos e obrigações decorrentes do presente contrato, sem autorização do primeiro outorgante e desde que não resulte do facto inconveniente para a boa prestação dos serviços.
44. A Cláusula 6.^a estabelece que o incumprimento, por uma das partes, dos deveres resultantes do presente contrato confere, nos termos gerais de direito, à outra parte, o direito de rescindir o contrato, sem prejuízo das correspondentes indemnizações legais, se a tal houver lugar
45. O Cadernos de Encargos do Contrato 17/2019 (em termos semelhantes ao previsto no Contrato 18/2019) estabelece:
 - Artigo 1.º: estão em causa, itinerários, horários e paragens pré-determinadas;
 - Artigo 5.º: é fixado o preço passe, incluindo o pagamento de passes escolares;
 - Artigo 15.^a das Cláusulas Técnicas – estabelece a comunicação das vendas;
 - O artigo 16.^a das Cláusulas Técnicas: determina que as receitas tarifárias revertem para o operador.
46. O contrato n.º 18/2019 destinou-se à "*Aquisição de serviço público de transportes e, carreira pública - Realização das rotas adicionais às linhas atualmente existentes em serviço público de transporte regular, de âmbito intermunicipal*" estabelecendo a Cláusula 1.^a que "tem por objeto a contratação de serviço público de transporte de passageiros municipal, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, concretizada através da realização de rotas adicionais às linhas atualmente existentes em serviço público de transporte regular, de âmbito intermunicipal, cujo direito exclusivo se encontra aprovado pela emissão por parte do IMT de alvará registado na plataforma SIGGESC, em conformidade com as cláusulas jurídicas e técnicas do Caderno de Encargos, e em absoluto respeito e cumprimento da legislação em vigor".
47. A Cláusula 2.^a estabelece que a aquisição de serviços atrás referida é adjudicada, pelo valor de:
 - € [confidencial] referente ao período compreendido entre 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, inclusive, incluindo as parcelas relativas aos transportes

escolares (passes), e o pagamento de um preço pela prestação de serviços correspondente à realização de rotas adicionais às atualmente existentes, durante o período de tempo em que houver lugar a esta prestação de serviços e o serviço integrado de mobilidade.

- É adjudicado o preço mensal das renovações que devam ocorrer no período compreendido entre 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, consignando-se o valor máximo de € [confidencial]

Esclarecimentos

48. Em 21-12-2020, a AMT constatou que, da informação apresentada, constava o seguinte:

- A Cláusula 2.^a do Contrato 17/2018 estabelece que a aquisição de serviços referida é adjudicada, pelo valor de € [confidencial] referente ao período compreendido entre 13 de setembro e 03 de dezembro de 2019, inclusive, incluindo as parcelas relativas aos transportes escolares (passes), e o pagamento de um preço pela prestação de serviços correspondente à realização de rotas adicionais às atualmente existentes, durante o período de tempo em que houver lugar a esta prestação de serviços e o serviço integrado de mobilidade.
- A Cláusula 2.^a do contrato 18/2019 estabelece que a aquisição de serviços referida é adjudicada, pelo valor de € [confidencial], referente ao período compreendido entre 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, inclusive, incluindo as parcelas relativas aos transportes escolares (passes), e o pagamento de um preço pela prestação de serviços correspondente à realização de rotas adicionais às atualmente existentes, durante o período de tempo em que houver lugar a esta prestação de serviços e o serviço integrado de mobilidade.

49. Por outro lado, nos mapas anexos, para 2018/2019 e 2019/2020, são indicados os custos de exploração e quanto à execução financeira, constam os pagamentos efetuados, incluindo os pagamentos de passes escolares. Quanto a 2019/2020, a totalidade dos custos ascende a €[confidencial] sendo que na execução financeira apenas são indicados pagamentos relativos a serviço público (que se presume serem todos relativos a compensações) e existe apenas uma referência a transporte escolar, no montante de €[confidencial]. Quanto a 2018/2019, a totalidade dos custos ascende a

€[confidencial] sendo que na execução financeira são indicados pagamentos bastante superiores quanto a transporte escolar.

50. Face ao exposto, foram solicitados os seguintes esclarecimentos:

- O que explica a diferença de valores, de um ano para outro, quanto a passes escolares;
- Se o Município avalia a diferença entre gastos e rendimentos (incluindo passes escolares) para calcular a compensação, se foram tidas em conta as receitas de outros títulos de transportes disponibilizados para o público em geral e que valores estão em causa;
- Se os montantes pagos em 2019/2020 são inferiores aos custos estimados, em virtude do pagamento dos passes escolares ou de outras variáveis.

51. Em 08-03-2021, o Município esclareceu:

- *“O valor global de € [confidencial] inscrito no mapa 2, no ano letivo 2019/2020, corresponde a uma estimativa de custos diretos de exploração, para o serviço de carreiras municipais, cujo valor estimado era de € [confidencial] rotas adicionais às carreiras de âmbito intermunicipal, para um valor estimado de [confidencial] e € [confidencial] para serviço integrado de mobilidade;*
- *A realidade, porém, foi que a faturação apresentada pela empresa adjudicatária, devidamente confirmada e liquidada pelos nossos serviços, corresponde a um montante global de € [confidencial] com IVA incluído, razão pela qual se verifica uma diferença para menos de € [confidencial], entre o valor estimado e a faturação, em consequência da pandemia COVID-19, que levou à suspensão da prestação de serviços a partir de meados do mês de março.*
- *No período da suspensão dos serviços de transportes, salienta-se que os transportes escolares de âmbito municipal foram garantidos por esta Câmara Municipal, a partir do reinício das atividades letivas, que ocorreu no mês de maio de 2020.*
- *No que se refere ao ano letivo 2018/2019, consta do mapa 1, uma estimativa de custos de exploração no montante de € [confidencial] para o serviço de carreiras municipais, rotas adicionais às carreiras de âmbito intermunicipal e serviço integrado de mobilidade;*

- *Acontece que a faturação nesse ano letivo foi de € [confidencial] no período de setembro de 2018 a agosto de 2019, correspondendo a quase 100% do valor estimado.*
- *Em resumo, o que explica a diferença de valores, de um ano letivo para outro, é a suspensão da prestação de serviços a partir de meados do mês de março de 2020, verificando-se que apenas foram liquidadas as faturas correspondentes à efetiva prestação de serviços, não tendo a Câmara Municipal, até à presente data, efetuado qualquer pagamento referente ao período de suspensão”.*

2020/2021

52. Em 24-03-2021 veio o Município referir que:

- *“(…)4. Na verdade, tal como é referido no relatório de execução contratual referente ao ano letivo de 2019/2020, já enviado à AMT, o contrato assinado com a operadora de transportes assenta numa lógica de pagar uma prestação de serviços que, por um lado, permita garantir a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, e, por outro, com o objetivo de fundamentar o preço contratual, tem na base o cálculo estimado do custo de exploração, tendo em consideração os preços praticados no mercado, o número de viaturas, a respetiva depreciação, o número de quilómetros percorridos, custos de combustíveis, recursos humanos, seguros, entre outros.*
- *5. Acresce a fixação no caderno de encargos patenteado a concurso as cláusulas que regulam determinados parâmetros que vinculam a execução do contrato, designadamente, circuitos, dias, horários, paragens, de forma a que o contrato possa ser executado à finalidade a que se destina o seu objeto;*
- *6. No que se refere aos pagamentos efetuados, sempre se refere que os mapas de execução financeira, dos anos letivos 2018/2019 e 2019/2020, já enviados á AMT, contêm a descrição detalhada dos pagamentos efetuados durante o período subjacente ao contrato, além da identificação das faturas que lhe dizem respeito;*
- *7. Resulta que, na execução dos contratos em questão, a inexistência de incumprimentos com expressão de relato;*
- *8. Salieta-se que, nos anos letivos a que temos vindo a fazer referência, o valor anual da faturação apresentada pela operadora de transportes,*

devidamente validada e paga pelos nossos serviços, esteve sempre abaixo da estimativa realizada por esta Câmara Municipal no que se refere aos custos de exploração e que serviu para cálculo do preço contratual.

- *9. Para o ano letivo em curso - 2020/2021 - o Município de Moimenta da Beira promoveu o lançamento de um concurso público internacional, em detrimento do procedimento de ajuste direto habitualmente utilizado, assente uma vez mais na mesma lógica de adequada aderência á realidade, considerando ser necessário assegurar o acesso ao mercado de transporte de passageiros a novos operadores numa lógica de proximidade com as populações servidas, com cobertura integral da área geográfica do Município, assim como garantir o acesso ao sistema de transporte público com uma integração sistémica do serviço de transporte escolar.*
- *10. É de salientar a introdução no Caderno de Encargos de um conjunto significativo de normas e obrigações, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais que competem á operadora de transportes, desde relatórios mensais, onde constem horários de embarque e desembarque, tempos de espera, número de alunos transportados, assim como a faculdade da Câmara Municipal fiscalizar a prestação de serviços sempre que considerar que tal se justifica, entre outros;*
- *11. Naturalmente que é consabido que a entrada em vigor do RJSPTP, introduziu uma reforma a nível nacional que, de tão profunda que é, tem gerado dificuldades na promoção de uma adequada fundamentação operacional e económica-financeira.*
- *12. Ainda assim, não é menos verdade que o Município de Moimenta da Beira tem vindo ao longo dos últimos anos a evidenciar um conjunto de procedimentos tendentes a ir ao encontro de soluções técnico-jurídicas adequadas, lançando procedimentos públicos imparciais, transparentes e não discriminatórios*
- *Neste sentido, para melhor preparar futuros procedimentos pré-contratais, continuaremos a pugnar por melhorar os nossos procedimentos, no sentido de alcançar os objetivos traçados em matéria de transmissão de dados operacionais e reportes às entidades, assim como na melhor definição de eventuais incumprimentos contratuais e da implementação do livro de reclamações, também através da fixação de índices de regularidade e*

pontualidade, tornando a obrigação do serviço público mais objetiva e mensurável.

- [confidencial]
- *15. Ao longo dos últimos anos, o Município de Moimenta da Beira tem vindo a criar condições para, de forma objetiva, considerar que se encontra totalmente justificado o dispêndio de dinheiros públicos no serviço de transporte público de passageiros, no qual se inclui o transporte escolar e o serviço integrado de mobilidade com uma rede de cinco linhas diárias que faz o transporte e recolha dos passageiros oriundos das diversas freguesias e algumas localidades mais afastadas do centro da Vila, tendo como objetivo central e sua motivação a defesa do interesse público e da população do concelho, que o operador de transportes certamente não o realizaria se estivesse apenas em presença do seu interesse comercial.*
- [confidencial]
- *17. Por último, enviamos as peças do procedimento do concurso público internacional, a que se refere o anúncio do procedimento número 9848/2020, publicado no Diário da República, 2ª. Serie, de 3 de setembro de 2020, nomeadamente programa de procedimento, caderno de encargos e respetivos anexos, deliberação do órgão executivo que autorizou o concurso, relatórios preliminar e final do júri, contratos n.ºs. 26, 27 e 28, referentes aos lotes n.ºs, 1, 2 e 3;*
- [confidencial]

53. Em 23-04-2021, o Município veio prestar esclarecimentos, tendo remetido as peças do procedimento do concurso público internacional, lançado em setembro de 2020.

54. [confidencial].

55. [confidencial]

56. Em 28-04-2021, a AMT considerou junto do Município que no que se refere à solicitação de envio de *“modelos e ou minutas de caderno de encargos e contratos que respondam de forma cabal às questões colocadas, para serem aplicados em futuros procedimentos, que cumpram as normas legais nacionais e europeias.”*, foram remetidas as diversas orientações emitidas às autoridades de transportes, e também ao Município, coligidas

no documento²⁹, onde se incluem referências a sugestões de minutas de peças procedimentais, que esperamos sejam tidas em conta em próximo procedimento, que deverá ser sujeito a parecer prévio desta Autoridade (ao contrário dos anteriores).

57. Quanto a outros procedimentos, tal como decorre de anteriores pareceres, foi referido:

- O Município deverá apresentar todos os pagamentos de 2016 e 2019 efetuados a título de contratos de serviço público bem como de passes escolares, ou circuitos especiais, tendo em conta que no controlo anual de compensações Município apenas apresentou dados de 2019;
- Nos relatórios enviados, quanto aos diversos contratos enviados é, efetivamente enviada estimativa de custos de exploração para os diversos anos, mas não foram apresentadas receitas (que se presumem da titularidade do operador e não do Município);
- Tendo em conta os diplomas legais, ampla e sucessivamente citados, a feitura de estimativas quanto a contratos de serviço público deve ter em conta os custos e receitas associadas à prestação dos diversos serviços públicos em causa, tendo em conta a existência de diversos lotes, que se presumem corresponder a anteriores contratos;
- Uma vez que o Município não delegou competências na CIM Douro será de confirmar se recebeu, ou não, verbas do PART, Protransp ou outros apoios.
- Foi esclarecido que o n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril estabelece que *“As entidades públicas que procedam à atribuição das compensações abrangidas pelo presente decreto-lei, e nos termos nele previstos, bem como de outras compensações ou apoios, no âmbito das respetivas competências, por via de instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, devem proceder à sua comunicação à AMT”*. Ou seja, está em causa, também, a comunicação de quaisquer pagamentos efetuados aos operadores, que não o PART ou Protransp, como sejam passes escolares ou outros, pagamentos esses que influenciam as receitas das empresas. Tal norma fundamenta-se no facto de que, para se poder avaliar a sobrecompensação de determinado operador, é necessário conhecer quaisquer pagamentos, independentemente da entidade que o faça.

²⁹ [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) - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

- Não foram elaborados os relatórios previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015, de acordo com os modelos remetidos (anexo) Para melhor esclarecimento, foi sugerida a consulta dos relatórios disponíveis de outras autoridades.³⁰
- Nada foi referido quanto ao cumprimento das obrigações de informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP, sobre o cumprimento das regras previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e quanto à detenção de livro de reclamações físico e eletrónico.

58. Considerou-se assim que o Município deveria apresentar a informação na forma solicitada, uma vez que a prestação de esclarecimentos dispersos, em várias matérias e suportes, não permitem uma análise rigorosa e comparável. [confidencial].

59. Em 28-05-2021, veio o Município responder o seguinte:

- *“Considerando que essa entidade já está na posse dos dados referentes aos pagamentos do ano de 2019, já remetidos em 11 de dezembro de 2020 (...) enviamos agora em anexo o mapa com a identificação das faturas e respetivos pagamentos referentes ao ano de 2016, relacionado com o transporte em serviço público, transportes escolares ou circuitos especiais;*
- *No que se refere às receitas, enviam-se em anexo os mapas dos anos de 2016, 2017 e 2018, que reportam as receitas oriundas de passes escolares (...). Neste assunto, fazemos notar que, a partir do ano letivo 2018/2019, com início em setembro de 2018, a Câmara Municipal (...) deliberou aprovar a isenção do pagamento de transportes escolares dos alunos que frequentavam a escolaridade obrigatória, que foi prolongada até ao 12.º ano, situação que se mantém até à atualidade;*
- *Relativamente às verbas do PART e PROTRANSP, enviam-se em anexo os documentos (lista de recebimentos coletivos) provenientes do Programa PART, nos anos de 2019 e 2020, que totalizava no ano de 2019 o montante de €[confidencial] e no ano de 2020 o montante de €[confidencial]*
- *Seguem em anexo os relatórios previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, de acordo com os modelos disponibilizados, referentes aos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.*

³⁰ <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>

- *No que se refere ao cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP, sobre as regras previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, (...) reiteramos a informação anteriormente prestada (...) relativamente a esta entidade estar a desenvolver esforços para que a implementação do livro de reclamações seja uma realidade no próximo ano letivo. A propósito, de acordo com o artigo 26.º do Regulamento n.º 181/2011, “os transportadores estabelecem ou dispõem de um mecanismo para tratamento de reclamações relativas aos direitos e obrigações estabelecidos no presente regulamento. Significa isto que, salvo melhor opinião, caso a operadora de transportes não garanta o mecanismo de tratamento de reclamações, conforme decorre da leitura do n.º 3 do artigo 28.º, do mesmo regulamento, qualquer passageiro pode apresentar a reclamação nesta câmara municipal, utilizando o livro de reclamações físico existente no Balcão Único de Atendimento ou Eletrónico.*
- (...) [confidencial]

60. A 23-06-2021, a AMT, no que se refere aos relatórios de serviço público apresentados pelo Município considerou o seguinte:

- *“Julgamos que em anexo aos mesmos não deverá constar a informação relativa a faturas, por estar em causa um relatório público, devendo ser salvaguardada informação confidencial ou de segredo de negócio, tal como referido no nosso Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março (chamamos à atenção para o artigo 20.º);*
- *No que se refere ao conteúdo dos relatórios foi constada a ausência, no formulário, do esforço financeiro município efetuado com o serviço, ou seja, quantificação dos pagamentos efetuados ao operador pela prestação de serviços e pagamento de passes ou descontos tarifários. É certo que na introdução de cada relatório é feita menção (apenas) à remuneração dos serviços, mas no formulário tal informação não consta.”*

61. Na mesma data foi ainda esclarecido que:

- A AMT emitiu diversas orientações sobre a aplicação da legislação relativa ao livro de reclamações físico e eletrónico;³¹
- Decorre daquela legislação que a detenção de ambos o modelo de livro de reclamações é obrigatória e não facultativa, devendo ser prosseguida por todas as entidades que prosseguem atividades de prestação de serviços de transporte de passageiros;
- A referência efetuada ao Regulamento n.º 181/2011 não afasta a obrigatoriedade de detenção de livro de reclamações, uma vez que se refere apenas a obrigações específicas daquele regulamento e para o caso de, em algum estado-membro não existir algum mecanismo de tratamento de reclamações instituído. Ora, em Portugal tal não se verifica, pelo que o incumprimento de qualquer norma legal, nacional ou europeia, pode e deve ser reportada através do regime geral do livro de reclamações.
- Portanto, o operador deve estar inscrito no LRE e disponibilizar o respetivo acesso no seu sítio da internet, mesmo que seja possível apresentar reclamação daquele operador em qualquer acesso à internet, acedendo à página global do Livro de Reclamações³² e estando o operador inscrito. Caso tal não se verifique, serão desenvolvidos os competentes procedimentos contraordenacionais.

Caderno de Encargos

62. De acordo com a Cláusula 3.^a, o preço base do procedimento é de €346.500,00, correspondente ao somatório dos preços base de cada lote, nos termos definidos no Anexo I “Preço Base”, ao Caderno de Encargos, sendo que a adjudicação far-se-á por lotes, sendo o preço máximo que o Município se dispõe a pagar pela prestação de serviços objeto de cada um dos lotes.
63. De acordo com o Anexo II, o preço por lotes é o seguinte:
- Ramais integrados em circuitos intermunicipais: €_[confidencial]
 - Serviço Público de transporte de passageiros e desenvolver integralmente dentro da área geográfica do Município de Moimenta da Beira: €_[confidencial]

³¹ Cconstam de: <https://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>, https://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf, https://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf, https://www.amt-autoridade.pt/media/2049/nota_informativa_lre.pdf.

³² <https://www.livroreclamacoes.pt/INICIO>

- Serviço Integrado de Mobilidade, no regime regular e flexível, na área geográfica do Município de Moimenta; € [confidencial]
64. Segundo a Cláusula 4.^a o contrato a celebrar para os lotes 1 e 2 mantém-se em vigor pelo prazo equivalente à duração do ano letivo 2020/2021, com uma previsão de 197 dias, e contrato a celebrar para o lotes 3 mantém-se em vigor pelo prazo de 12 meses.
65. Na Cláusula 5.^a decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais:
- Efetuar o transporte público de passageiros, assim como o transporte escolar, nos circuitos adjudicados pelos valores e kms apresentados para os mesmos, não sendo admitidas alterações posteriores, salvo situações em que as alterações ao número de kms sejam solicitadas pelo Município:
 - Obrigação de utilização de viaturas no transporte coletivo de crianças licenciadas para o efeito, pelo IMT;
 - Obrigação de dar resposta a qualquer solicitação do Município, no prazo máximo de 24 horas;
 - Proceder à substituição do motorista, sempre que solicitado pelo Município, aquando de queixas fundadas, relativamente à forma inadequada, inapropriada ou imprópria da execução do serviço pelo motorista;
 - Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.
66. De acordo com as especificações técnicas (Anexo I)
- A prestação de serviços de transporte público de passageiros e de transporte escolar no ano letivo 2020/2021, assim como do serviço integrado de mobilidade, na área geográfica do Município de Moimenta da Beira, é feita de acordo com os circuitos definidos no Anexo II
 - Somente poderão ser apresentadas a concurso viaturas para transporte coletivo de crianças licenciadas para o efeito pelo IMT;
 - Deve ser disponibilizado um espaço no interior das viaturas que efetuem o serviço para eventual colocação de informação diversa referente ao Município;

- No sistema de integrado de mobilidade, deve ser afeta uma viatura com a lotação de vinte e seis lugares
- Por acordo entre as partes, poderá haver um acréscimo do n.º de alunos a transportar;
- O operador é obrigado a apresentar relatórios mensais, onde constem os horários que se encontram a efetuar, o número de alunos que estão a transportar por horário, e a localidade de onde cada aluno provem, a serem entregues até ao 8.º dia útil do mês;
- A condução das viaturas afetas ao transporte escolar só pode ser efetuada por motoristas que possuam Certificado emitido pelo IMT.
- Garantir que o pessoal afeto à prestação de serviços, possui idoneidade para o exercício das funções;
- Caso exista queixas fundadas referente á forma inadequada, inapropriada ou imprópria da execução do serviço pelo motorista, poderá ser solicitada a substituição do mesmo, sem prejuízo das penalidades que possam ser aplicadas
- O Município poderá alterar a frequência diária dos circuitos, ou mesmo adicionar circuitos, bem como proceder a correções do itinerário, sempre que se justifique e devem ter um custo compatível com os preços da proposta para circuitos semelhantes.
- O transporte dos alunos deverá ter início por forma a que estes cheguem ao estabelecimento de ensino que frequentam até às 08h30m.
- No período da tarde, o transporte deverá ser realizado a partir do termo das aulas, a partir das 17H15 ou mediante horário a fornecer pelo Agrupamento de Escolas;
- Na adequação dos horários dos transportes escolares aos horários dos alunos, deverá privilegiar-se sempre os alunos mais novos.
- O tempo de espera, do transporte dos alunos, quando implica mais que um meio de transporte, não poderá ser superior a 20 minutos.
- O operador deve a apresentar os horários que se encontram a efetuar, bem como número de alunos que estão a transportar por horário e a localidade de

onde cada aluno provém. O tempo de espera do transporte dos alunos, quando implica mais que um meio de transporte, não poderá ser superior a 20 minutos.

67. De acordo com a Cláusula 12.^a, o operador não receberá qualquer pagamento, pelos períodos em que não tenha assegurado a realização dos circuitos e sempre que o transporte não se realize por causa imputável ao mesmo, este fica obrigado a indemnizar o Município de Moimenta da Beira em 75 %, do preço do serviço correspondente ao período em que o circuito não tenha sido executado.
68. Pela apresentação de queixas fundadas referentes à forma inadequada, inapropriada ou imprópria da execução do serviço pelo motorista, será fixada uma pena de valor a fixar em função da gravidade dos factos objeto de queixa, até ao máximo de 5 % do valor adjudicado, e o não cumprimento de qualquer norma ou parâmetro da legislação em vigor, detetado no decorrer da prestação de serviços, implica a exclusão do serviço a adjudicar, ou adjudicado sem restituição do valor da garantia bancária a apresentar aquando da contratualização.
69. O não cumprimento do referido na alínea c), do nº 1, da cláusula 5.º, do caderno de encargos, no decorrer da prestação de serviços, implica uma pena ao adjudicatário, de valor a fixar em função da gravidade dos facto.
70. De acordo com a Cláusula 13.^a, sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do contrato previstos na lei, o Município pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, *“designadamente; a) Por motivos imputáveis ao adjudicatário, o período de interrupção de todo ou parte do serviço, seja superior a 5 dias escolares consecutivos ou a 15 intercalados há lugar à rescisão do contrato, b) A violação grave de qualquer norma ou parâmetro da legislação em vigor para a prestação de serviços de transportes escolares detetado no decorrer da prestação de serviços, implica a exclusão do serviço a adjudicar ou adjudicado, sem restituição do valor da garantia bancária a apresentar aquando da contratualização”*.
71. Para o efeito, a indemnização é agravada para o montante equivalente ao preço mensal do circuito, correspondendo o mês letivo a 22 dias úteis.
72. De acordo com a Cláusula 16.^a *“a caução (se exigida) prestada para bom e pontual cumprimento das obrigações decorrentes do contrato, , pode ser executada pela entidade adjudicante, sem necessidade de prévia decisão judicial ou arbitrai, para satisfação de quaisquer créditos resultantes de mora, cumprimento defeituoso,*

incumprimento definitivo pelo prestador de serviços das obrigações contratuais ou legais, incluindo o pagamento de penalidades, ou para quaisquer outros efeitos especificamente previstos no contrato ou na lei”.

73. De acordo com a Cláusula 20.^a *“cada uma das partes deve informar sem demora a outra, de quaisquer circunstâncias que cheguem ao seu conhecimento e possam afetar os respetivos interesses na execução do contrato, de acordo com a boa fé e cada uma das partes deve avisar de imediato a outra de quaisquer circunstâncias, que constituam ou não força maior, que previsivelmente impeçam o cumprimento ou o cumprimento tempestivo de qualquer uma das suas obrigações, bem como do tempo e/ou da medida em que previsivelmente será afetada a execução do contrato”*

Programa do Procedimento

74. A Cláusula 1.^a estabelece que o concurso tem por objeto a prestação de serviços de transporte público de passageiros e de transporte escolar no ano letivo 2020/2021, assim como do serviço integrado de mobilidade, na área geográfica do Município de Moimenta da Beira, nos termos do Caderno de Encargos, podendo a adjudicação ser efetuada a diferentes concorrentes, de acordo com os lotes definidos em “Anexo II - Circuitos” ao Caderno de Encargos.
75. Nos termos da Cláusula 6.^a constam como documentos de habilitação:
- *Declaração emitida conforme modelo constante do anexo II, do Código dos Contratos Públicos (Anexo I do Programa do Procedimento);*
 - *Prova documental da celebração do contrato de seguro exigido na Cláusula 17.^a, do Caderno de Encargos;*
 - *Identificação de cada viatura e respetivo motorista afetos aos circuitos adjudicados.*
 - *Documento que ateste a idoneidade para o exercício das funções de cada motorista, considerando que o objeto do contrato pressupõe o contacto regular com menores, bem como o disposto na Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto, e no Decreto-Lei n.º 171/2015, de 25 de agosto.*

- *Documentos comprovativos de que não se encontra em nenhuma das situações previstas nas alíneas b), d), e) e h), do artigo 55.ª, do Código dos Contratos Públicos³³.*
- *Certificado de cada motorista das viaturas que efetuem transporte coletivo de crianças, emitido pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, conforme disposto no art.º 6.º, da Lei n.º 13/2006 de 17 de abril;*
- *Declaração que ateste a idoneidade para o exercício das funções, considerando que o objeto do contrato pressupõe o contacto regular com menores, sendo obrigatório a apresentação do registo criminal de todos os motoristas nos documentos habilitação.*
- *Licença de cada viatura emitida pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres para a atividade de transporte coletivo de crianças, conforme o disposto no art.º 5.º, da Lei n.º 13/2006 de 17 de abril;*
- *Alvará emitido pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres para os transportadores que exerçam a atividade de transporte coletivo de crianças a título principal, conforme o disposto no art.º 3.º, da Lei n.º 13/2006 de 17 de abril;*
- *Alvará emitido pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres que habilite a empresa para o transporte público de passageiros, de acordo com os lotes e respetivos circuitos previstos no caderno de encargos.*

76. De acordo com a Cláusula 8.ª a proposta deve ser constituída pelos seguintes documentos:

- *Documento emitido nos termos do nº. 6, do artigo 57.º, do Código dos Contratos Públicos, ou seja, documento europeu único de contratação pública, assinada pelo concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar;*
- *No caso de pessoa coletiva o concorrente deve juntar cópia da Certidão de Inscrição no Registo Comercial;*

³³ i) Registo Criminal (no caso de se tratar de pessoas coletivas, dos titulares dos órgãos sociais de administração, direção ou gerência das mesmas) que comprove que o adjudicatário não incorre nos impedimentos indicados nas alíneas b) e i), do artigo 55.º, do Código dos Contratos Públicos, ii) Cópia do documento comprovativo em como se encontra com a situação regularizada relativamente a dívidas por contribuições para a Segurança Social em Portugal ou, se for o caso, no Estado de que seja nacional ou no qual se situe o seu estabelecimento principal. iii) Cópia do documento comprovativo em como se encontra com a situação regularizada relativamente a dívidas por impostos ao Estado Português ou, se for o caso, no Estado de que seja nacional ou no qual se situe o seu estabelecimento principal.

- *Documento comprovativo da legitimidade para representar o concorrente, nos termos e situação em que não se possa relacionar diretamente o assinante com a sua função e poder de assinatura;*
- *Documento do qual consta os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, e em conformidade com a minuta que constitui anexo III ao Programa de Procedimento.*
- *Documentos que contenham os termos ou condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule.*

77. Segundo a Cláusula 9.^a os concorrentes podem concorrer a um lote, a vários lotes ou à totalidade dos lotes.
78. Segundo a Cláusula 14.^a a adjudicação é “*efetuada por lote, de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, determinada pela modalidade da avaliação do preço enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, de acordo com o disposto na alínea b), do n.º 1, do artigo 74.º, do Código dos Contratos Públicos. Existindo igualdade no preço das propostas para cada lote, aplicar-se-á o critério de desempate, nos termos do n.º 6, do artigo 74.º do Código dos Contratos Públicos: estruturação da rede de transportes apresentada na proposta, em função da articulação dos horários de embarque e desembarque dos passageiros, assim como da qualidade da frota, onde serão avaliadas as características da frota de veículos, através da seguinte forma: Satisfaz plenamente - 20 valores; Satisfaz -10 valores; Não satisfaz - 0 valores.*”
79. De acordo com a Cláusula 15.^a as propostas são “*analisadas em todos os seus atributos representados pelo fator que densifica o critério de adjudicação e são excluídas as propostas cuja análise revele; a) Que não apresentem algum dos atributos, nos termos da cláusula 8.º; b) Que apresentem atributos que violem os parâmetros base fixados no Caderno de Encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar por aquele não submetidos à concorrência; c) A impossibilidade de avaliação das mesmas em virtude da forma de apresentação de algum dos respetivos atributos; d) o preço contratual apresentado seja superior ao preço base definido na cláusula 3.^a, do Caderno de Encargos; e) Que o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis; f) A existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de*

falsear as regras da concorrência; g) Quando se verifique alguma das situações identificadas no n.º 2, do artigo 146.º, do Código dos Contratos Públicos.”

80. De acordo com a Cláusula 22.^a as eventuais alterações aos circuitos previstas no âmbito da alínea a), do n.º 1, da cláusula 5.^a, do Caderno de Encargos, após autorização para as mesmas, poderão ser adjudicadas por Ajuste Direto de acordo com a alínea a), do n.º 1, do art.º 27.º., do Código dos Contratos Públicos e *“considerando as incompatibilidades que podem surgir na operacionalização dos circuitos, caso se venha a verificar que a operadora de transportes a quem foram adjudicadas as rotas adicionais previstas no lote 1 não é a mesma a quem a CIMDOURO vier a adjudicar as linhas intermunicipais, deve o procedimento de adjudicação do lote 1 ser considerado extinto, nos termos da alínea d), do n.º 1, do artigo 79.º., do Código dos Contratos Públicos, podendo, neste caso, ser adotada a figura de ajuste direto para adjudicação das rotas que conduzam à concretização plena da prestação de serviços prevista na área geográfica do Município de Moimenta da Beira, na condição de não ser substancialmente alterado o previsto no caderno de encargos.”*

III – DO PARECER

81. 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.

82. 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.
83. 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.
84. 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, promover as diligências necessárias ao desenvolvimento de procedimentos administrativos que permitam dar o adequado enquadramento a serviços públicos de transporte de passageiros.
85. 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 organizativos³⁴.
86. 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.

³⁴ 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.

87. 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;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
88. 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.
89. Não temos informação de que o Município tenha celebrado com a respetiva Comunidade Intermunicipal um contrato interadministrativo, pelo que se considera da maior importância que tal seja efetivado, de forma a que os respetivos serviços de transportes se articulem adequadamente.
90. De sublinhar que deve ser assegurado, independentemente da delegação de competências, que não se verifiquem pagamentos de diversas entidades dirigidos ao

mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril³⁵, sendo tais pagamentos efetuados pela CIM ou pelo Município.

91. 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 Regulamento³⁶ 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.
92. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
 - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
 - «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.
93. 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:

³⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

³⁶ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- *“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”.*

94. 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.

95. 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.
96. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³⁷ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
97. 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.
98. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{38,39}"*.
99. 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*

³⁷ 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.

³⁸ 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).

³⁹ 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.

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”.⁴⁰

100. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas “claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.
101. 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 razoável⁴¹, igual ao efeito financeiro líquido”.
102. 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

⁴⁰ 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”.

⁴¹ 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”.

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”.

103. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

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

104. 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”.*

105. De recordar que, tal como consta de informação da AMT⁴² 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*

⁴² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

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”.

106. 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.
107. Por outro lado⁴³, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas⁴⁴ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT^{45 46}), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*

⁴³ 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.

⁴⁴ <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”.

⁴⁵ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

⁴⁶ 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

- *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”.*

108. Recorde-se o referido pelo Município e após diversos pedidos de esclarecimentos:

- Os contratos assentam numa prestação de serviços que permita garantir a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, e com o objetivo de fundamentar o preço contratual, tem na base o cálculo estimado do custo de exploração, tendo em consideração os preços praticados no mercado, o número de viaturas, a respetiva depreciação, o número de quilómetros percorridos, custos de combustíveis, recursos humanos, seguros, entre outros.
- Foi estimado o custo de exploração da operadora, conforme resulta dos mapas 1 e 2 quanto aos anos de 2018/2019 e 2019/2020;
- Em 2018/2019: O valor pago ascendeu a €[confidencial], abaixo da estimativa de custos em cerca de €[confidencial]; A estimativa de custos ascendia a cerca de €[confidencial], para um total estimado de 363 mil quilómetros, com €1,05/Km;
- Em 2019/2020, o valor pago ascendeu a €[confidencial], para um total estimado de 358 mil quilómetros, com €0,97/km; Os contratos tinham um valor de €[confidencial] e €[confidencial] respetivamente, totalizando €[confidencial] montante inferior aos custos estimados;
- No contrato 17/2019, previa-se o pagamento de €[confidencial] referente ao período entre 13 de setembro e 03 de dezembro de 2019, inclusive, incluindo transportes escolares (passes), e o pagamento de um preço pela prestação de serviços, correspondente à realização de rotas adicionais; No período de 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, consignou-se o valor máximo de €[confidencial]
- No contrato 18/2019, previa-se o pagamento de € [confidencial] referente ao período 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, inclusive, incluindo transportes escolares (passes), e o pagamento de um preço pela prestação de serviços correspondente à realização de rotas adicionais; No período 4 de dezembro de 2019 e 30 de junho de 2020, consignando-se o valor máximo de € [confidencial].
- Nos mapas enviados, para 2018/2019 e 2019/2020, são indicados os custos de exploração e quanto à execução financeira, constam os pagamentos efetuados, incluindo os pagamentos de passes escolares.

- Quanto a 2019/2020, a totalidade dos custos ascende a €[confidencial], sendo que na execução financeira apenas são indicados pagamentos relativos a serviço público e existe apenas uma referência a transporte escolar, no montante de €[confidencial]
- Quanto a 2018/2019, a totalidade dos custos ascende a €[confidencial], sendo que na execução financeira são indicados pagamentos bastante superiores quanto a transporte escolar.
- O valor global de € [confidencial] inscrito no mapa 2, no ano letivo 2019/2020, corresponde a uma estimativa de custos diretos de exploração, para o serviço de carreiras municipais, cujo valor estimado era de €[confidencial] rotas adicionais às carreiras de âmbito intermunicipal, para um valor estimado de €[confidencial] e € [confidencial] para serviço integrado de mobilidade;
- A faturação apresentada e confirmada e liquidada pelos serviços, corresponde a €[confidencial] razão pela qual se verifica uma diferença para menos de € [confidencial]
- No que se refere ao ano letivo 2018/2019, consta do mapa 1 uma estimativa de custos de exploração no montante de € [confidencial], e a faturação foi de € [confidencial], no período de setembro de 2018 a agosto de 2019, correspondendo a quase 100% do valor estimado.
- O valor anual da faturação apresentada pela operadora, devidamente validada, esteve sempre abaixo da estimativa realizada, no que se refere aos custos de exploração e que serviu para cálculo do preço contratual.
- No que se refere às receitas, os mapas dos anos de 2016, 2017 e 2018, reportam as receitas oriundas de passes escolares, sendo que a partir do ano letivo 2018/2019, com início em setembro de 2018, foi aprovada a isenção do pagamento de transportes escolares dos alunos que frequentavam a escolaridade obrigatória, que foi prolongada até ao 12.º ano, situação que se mantém até à atualidade.
- Relativamente às verbas do PART e PROTRANSP, nos anos de 2019 e 2020, que totalizou no ano de 2019 o montante de €[confidencial] e no ano de 2020 o montante de €[confidencial]
- No procedimento 2020/2021, o preço base do procedimento é de €[confidencial] correspondente ao somatório dos preços base de cada lote, ou seja (i) Ramais

integrados em circuitos intermunicipais: €_[confidencial] Serviço Público no Município:

€_[confidencial] (iii) Serviço Integrado de Mobilidade € _[confidencial]

109. Analisando a documentação, constata-se que foram efetuadas estimativas de custos e existem evidências da contabilização dos gastos e rendimentos associados à prestação dos serviços, ainda que não tenha sido apresentado mapa único de gastos e rendimentos, também neste caso, devidamente desagregados.
110. Também não resulta clara a data de elaboração de tais estimativas nem resultam evidências dos procedimentos de validação de dados transmitidos pelo operador ou recolhidos pelo Município.
111. Tal como anteriormente referido, os contratos de 2018/2019, 2019/2020, mas também de 2020/2021, ainda que me menor grau, são genéricos e pouco especificados no que se refere aos dados que devem ser transmitidos quanto à execução contratual, nem são explícitos quanto a procedimentos de auditoria e verificação, por parte do Município, agravado pelo facto de mesmo a definição de obrigações de serviço público e, conseqüentemente, as cláusulas relativas a penalidades, não são totalmente objetivas e mensuráveis.
112. De qualquer forma, e partindo do pressuposto da sua aderência à realidade da exploração, na generalidade, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam, à partida, a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados ou desejados, de forma a dar cumprimento ao serviço público.
113. Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor da compensação fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
114. Assim, face aos dados disponíveis, não será de obstar ao prosseguimento dos contratos, pois se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município (ou em causa a sua anulabilidade)

que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros. Deverá sublinhar-se que estamos perante um serviço público essencial⁴⁷.

115. 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.
116. Os dados utilizados permitem concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, não será de obstar à execução dos contratos de serviço público, em causa.
117. 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.
118. 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;

⁴⁷ A Lei nº 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho , que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

- As obrigações impostas devem ser objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
119. 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.⁴⁸
120. 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 elevada⁴⁹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
121. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual⁵⁰.

⁴⁸ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

⁴⁹ 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".

⁵⁰ 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

adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

122. 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, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado.
123. Nos contratos em causa são estabelecidas obrigações genéricas quanto a 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%;
124. 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.
125. É certo que no contrato 18/2019 são definidos tempos de espera, mas questiona-se se a imposição de máximos de 30 ou 60 minutos constitui, efetivamente, um requisito de qualidade ou se consubstancia uma margem que permite a não existência de incumprimentos.
126. Tal como estabelecem as Orientações da Comissão Europeia⁵¹:
- *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades*

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. (...)”.

⁵¹ 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 - Disponíveis em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível.

- *As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo.*
- *Os incentivos à eficiência deverão, todavia, ser proporcionados e não exceder um nível razoável à luz da dificuldade em realizar os objetivos de eficiência. Uma forma de o assegurar seria, por exemplo, repartir equilibradamente os proveitos decorrentes dos ganhos de eficiência pelo operador, os poderes públicos e/ou os utentes. Em qualquer caso, deve haver um mecanismo que assegure que a empresa não poderá conservar proveitos de eficiência desproporcionados. Os parâmetros destes regimes de incentivo devem, aliás, estar inteira e precisamente definidos nos contratos de serviço público.*
- *Os incentivos a uma maior eficiência da prestação do serviço público não devem, todavia, obstar a que o serviço prestado seja de alta qualidade. No contexto do regulamento, a eficiência é a relação entre a qualidade ou o nível do serviço público e os recursos utilizados na sua prestação. Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”*

127. Acresce ainda ser notória a inexistência de outras obrigações contratuais mínimas e/ou objetivadas 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.

128. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação⁵², 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 operadores⁵³, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada.
129. De referir que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁵⁴, 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.
130. 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 Regulamento⁵⁵, neste último caso desde 2015⁵⁶, 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.^{57 58 59}
131. Nesse sentido, considera-se relevante que a presente relação contratual consagre a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado.

⁵² 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

⁵³ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

⁵⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁵⁵ 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

⁵⁶ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

⁵⁷ 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

⁵⁸ 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

⁵⁹ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

132. Mesmo quanto ao contrato 2020/2021, ainda que se sublinhe positivamente a sua submissão à concorrência, as questões de objetividade e transparência não são totalmente resolvidas, ainda que se tenha dado um salto qualitativo positivo.
133. De esclarecer que se mantém a consideração de que face à sua duração da prestação de serviços e preço (semelhante aos anteriores contratos), bem como à ausência de informação histórica dos atuais serviços no programa de procedimento, para que outros concorrentes possam avaliar da sua entrada no mercado, não será exetável que resulte outro vencedor que não o atual operador.
134. De referir que não bastão lançamento de um procedimento concursal para que todos os princípios concorrenciais sejam cumpridos, caso não se divulgue informação suficiente a outros concorrentes para que possam elaborar a sua proposta, ou se proceda à sucessiva contratação de serviços por prazos reduzidos, uma vez que neste caso, mais dificilmente um operador poderá ponderar deslocar a sua produção ou investir noutra mercado.
135. De sublinhar que não obstante a importância do cumprimento de obrigações de informação, o Município não tem dado cumprimento periódico às mesmas. O mesmo se verifica quanto à transmissão de pagamentos anuais, devidamente desagregados, tal como solicitado no âmbito do controlo anual de compensações⁶⁰, prevista no artigo 34.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio e que a AMT apenas dispõe de dados relativos a 2019:

[confidencial]

136. Por outro lado, o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros⁶¹, 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 público⁶².

⁶⁰ Ver relatórios emitidos quanto a compensações financeiras, de 2009 a 2019: 2019: <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>; 2018: https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes_financeiras.pdf; 2009-2017: https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

⁶¹ "(...) 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".

⁶² 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

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 europeias⁶³.

137. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
138. 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.
139. Neste sentido, nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo); indicação de n.º de veículos afetos à linha

estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)."

⁶³ 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."

Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> • N^o 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 n^o 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

140. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que não existe evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados, baseados – presume-se – no que foi transmitido pelo operador.

141. 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 tarifárias⁶⁴. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

⁶⁴ 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

142. 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 também (junto dos operadores) a transmissão à AMT de informação⁶⁵ 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.
143. 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 abril⁶⁶, 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.
144. Neste sentido, importa que o Município dê cumprimento ao artigo 6.º daquele diploma e comunique à AMT todos os pagamentos efetuados ao operador, durante os anos de 2019, 2020 e 2021, uma vez que a avaliação desta Autoridade incidirá sobre quaisquer pagamentos efetuados a operadores de serviço público.
145. De recordar que foram emitidas determinações, em outubro de 2020 e março de 2021, ao Município, no sentido de apresentar tais montantes, por ultrapassagem dos prazos legais estipulados naquele diploma, não existindo, nesta data, evidências do seu envio.
146. 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, procedendo-se aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.

⁶⁵ 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

⁶⁶ <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/>

147. Por outro lado, deve ser garantido, contratualmente, que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁶⁷ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁶⁸.
148. 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.
149. Nos casos concretos, tal não se verifica, o que deverá ser suprido, uma vez que nada é referido além de não foram apresentadas evidências de que o Município tenha supervisionado a sua aplicação e aplicado sanções contratuais.
150. De sublinhar que o que justifica o pagamento de compensações a operadores, em mercado concorrencial, sobretudo quando não existe submissão à concorrência, é o efetivo cumprimento de uma obrigação de serviço público. Se tais pagamentos são efetuados sem que existam obrigações vinculativas, tal significa que o operador efetuará aquilo que entender e não aquilo a que é obrigado, recebendo, de igual forma uma remuneração.
151. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cabal 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, a par da disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações⁶⁹ 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.

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

⁶⁸ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundação e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁶⁹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

152. De sublinhar que o livro eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios⁷⁰
153. Para o efeito, é essencial⁷¹, igualmente, que o operador proceda à elaboração 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..⁷²
154. Contudo, considera-se que não será de obstar ao prosseguimento dos serviços de forma a evitar a disrupção do serviço de transporte público, sobretudo no atual contexto pandémico.
155. O presente parecer não constitui, assim, uma validação dos montantes em causa, tendo em conta que, nos termos do RJSPTP e do CCP, é a entidade adjudicante que compete fundamentar o preço contratual, cumprir as regras relativas à autorização de despesa e proceder à validação de dados necessários ao cálculo da compensação.
156. Acresce que, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a AMT procederá ainda à validação dos dados que sejam transmitidos pelo Município, de forma a apurar a eventualidade de existência de sobrecompensação.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

157. 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

⁷⁰ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

⁷¹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁷² 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.

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

158. 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.
159. 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 ⁷³ ⁷⁴ (por via de uma não sobrecompensação do operador),.
160. Assim, determina-se que deverá garantir-se no atual contrato ou em próxima contratação, já em 2021:
- Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁷⁵, 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%.⁷⁶;
 - Ter em devida conta todas as orientações já emitidas pela AMT e constam de documento público, incluindo todas as ligações para as suas versões online⁷⁷;

⁷³ 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."

⁷⁴ 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..

⁷⁵ 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>

⁷⁶ 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

⁷⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

- Para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, remunerações e todos os pagamentos, a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer e tendo, a título de exemplo, em conta os modelos de reporte previstos nas linhas de orientação de aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020⁷⁸;
- Que o operador deve transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{79 80 81} e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{82 83}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁸⁴;
- 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;
- 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;

O cumprimento do 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

⁷⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

⁷⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁸⁰ 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.

⁸¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁸² 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

⁸³ 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

⁸⁴ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;

- Que se cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- 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.

161. Quanto aos serviços já prestados:

- Deve ser apresentada a informação relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que abrange qualquer pagamento efetuado a operadores de transporte público, nos anos de 2019 e 2020, destinada à avaliação de eventual sobrecompensação;
- Transmita os dados relativos a pagamentos anuais, devidamente desagregados, tal como solicitado no âmbito do controlo anual de compensações, prevista no artigo 34.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio;
- Deve ser demonstrado que se procedeu à validação dos dados apresentados pelo operador;
- 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 Regulamento⁸⁵, devendo o operador colaborar para tal objetivo^{86 87 88};

- Deve ser aferido se o operador cumprir todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁸⁹ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

162. Mais se determina que sejam apresentadas as peças de próximo procedimento e respetiva fundamentação, para análise da AMT, de forma a viabilizar a submissão à concorrência dos serviços em causa, quando viável face ao atual contrato..

163. O não cumprimento integral destas determinações, implicará a emissão de parecer negativo e consequente transmissão de informação às entidades competentes, como sejam a Inspeção Geral de Finanças e Tribunal de Contas.

164. 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 incomportáveis 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.

⁸⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁸⁶ 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

⁸⁷ 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

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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

165. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico.
166. Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da análise das peças procedimentais de um novo concurso público, considerou-se que não seria de impor, para já, obrigações adicionais 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

167. No que concerne ao objeto específico deste parecer, considera-se não ser de obstar ao prosseguimento do contrato em vigor, estando o sentido positivo do presente parecer - convolvando o sentido negativo dos anteriores - condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, de forma a 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.
168. 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.
169. Desde já se considera incluir a auditoria/supervisão da execução do atual contrato e quanto ao cumprimento das determinações do presente parecer no plano de supervisão e auditoria da AMT para 2021.

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, 08 de julho de 2021.



O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho