

PARECER N.º 54/AMT/2022

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Montalegre (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por via de mensagem de correio eletrónico com data de 3 de dezembro de 2021, ofício, através do qual solicita a esta Autoridade a emissão de parecer, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que respeita ao “*Acordo de prorrogação do Protocolo da Rede de Transporte Concelhia e respetiva Adenda 2018*”, a celebrar entre o Município e a [confidencial] e a A[confidencial]), com a duração prevista de 4 de dezembro de 2021 até 3 de dezembro de 2023 ou até a entrada em funcionamento da nova operação de transportes pelo operador que será selecionado pelo procedimento concursal em curso, lançado pela Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIM)¹.
2. Aquela comunicação é composta pela Proposta e Minuta de Acordo e respetivos anexos (A, B e C²) e, bem assim, a certidão de deliberação da aprovação do presente procedimento em análise na reunião ordinária do órgão executivo, em 2 de dezembro de 2021.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. 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 e 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

¹ Procedimento concursal que foi objeto de Parecer Prévio Vinculativo favorável n.º 96/AMT/2021 da AMT, de 4 de novembro: https://www.amt-autoridade.pt/media/3386/ppv_tran_alco_mort_vdl_vieiram_alg_naz_pmos_marcoc_tomar_vr_atamega.pdf

² [confidencial]

como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT, e como é consabido:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público (OSP) no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço;³
- 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 contratuais;⁴
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;⁵
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁶

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁷ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:

- 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 no

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁶ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁷ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

regime das subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);

- A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da 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 dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Ponto Prévio

9. No ofício remetido à AMT, por via de mensagem de correio eletrónico com data de 3 de dezembro de 2021, o Município solicitou a esta Autoridade a emissão de parecer, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que respeita ao “Acordo de prorrogação do Protocolo da Rede de Transporte Concelhia e respetiva Adenda 2018”, a celebrar entre o Município e a [confidencial]., com a duração prevista de 4 de dezembro de 2021 até 3 de dezembro de 2023 ou até a entrada em funcionamento da nova operação de transportes pelo operador que será selecionado pelo procedimento concursal em curso, conforme deliberação aprovada na reunião ordinária da Câmara Municipal, em 2 de dezembro de 2021.
10. Assim, não tendo sido solicitado o parecer prévio ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio - uma vez que pedido de emissão de Parecer do Município foi remetido um dia antes da data de início de vigência do Acordo de prorrogação objeto desta análise -, pelo que será emitido parecer ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k), e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º dos Estatutos da AMT,

aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sendo por isso impositivo que se proceda à análise do referido Acordo de prorrogação do Protocolo da Rede de Transporte Concelhia e respetiva Adenda de 2018, para se comprovar a sua *compliance* legal, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos.

11. Conforme referido *supra*, aquela comunicação é composta pela Proposta e Minuta de Acordo e respetivos anexos (A, B e C⁸) e, bem assim, a certidão de deliberação da aprovação do presente procedimento em análise na reunião ordinária do órgão executivo, em 2 de dezembro de 2021.
12. Na sequência de envio de pedidos de esclarecimento e de documentação por parte da AMT, através das mensagens de correio eletrónico de 15 de dezembro de 2021, de 20 de janeiro de 2022 e de 25 de fevereiro de 2022, foram prestados esclarecimentos adicionais pelo Município, através das mensagens de correio eletrónico de 7 e 20 de janeiro de 2022, e de 21 de março de 2022, respetivamente.
13. Além disso, na sequência de contacto telefónico desta Autoridade, foi ainda remetido por *email* do Município, com data de 30 de março de 2022, documento comprovativo da emissão de visto pelo Tribunal de Contas, no que respeita ao segundo Acordo de prorrogação do Protocolo de 2016 e respetiva Adenda de 2018, que vigorou entre 4 de dezembro de 2019 e 3 de dezembro de 2021.
14. Nos *emails* de 7 e 20 de janeiro de 2022 e de 21 de março de 2022 foram adicionalmente transmitidos pelo Município os seguintes documentos: o Protocolo de 2016; a Adenda ao Protocolo, de 2018; o Pedido de Parecer prévio remetido à AMT no que respeita à prorrogação do “*Acordo de prorrogação do Protocolo da rede de transporte concelhia e respetiva adenda*”, celebrado entre o Município e a [confidencial]., com efeitos a partir de 4 de dezembro de 2019; o “*Acordo de prorrogação do Protocolo para a Rede de Transportes Concelhia e Respetiva Adenda de 2018*”, visado pelo Tribunal de Contas, relativo à compensação do serviço de transporte público de passageiros ocorrido entre 4 de dezembro de 2019 e 3 de dezembro de 2021; o Parecer da AMT n.º 96/AMT/2021, de 4 de novembro de 2021, no que respeita ao Concurso Público para a contratação do serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região do Alto Tâmega; o Parecer n.º 36/AMT/2019, de 29 de agosto de 2019; as Autorizações emitidas pela CIM para a exploração de Serviço Público de Transporte Regular de passageiros pela [confidencial].; o Relatório de execução contratual, decorrente do Acordo que prorroga vigência do

⁸ [confidencial]

"Protocolo para a Rede de Transporte Concelhia" e da respetiva Adenda 2018, pelo período de 4 de dezembro de 2019 até 3 de dezembro de 2021; Mapa Excel de execução do Acordo de prorrogação, de janeiro de 2021 a dezembro de 2021; Documento comprovativo de cabimentação da despesa; a Ata n.º 23/2021 de Deliberação do órgão Executivo de abertura do procedimento ora em análise; e o Visto emitido pelo Tribunal de Contas, no âmbito do Processo de fiscalização prévia 4106/2019.

15. No âmbito da análise do racional económico-financeiro da operação, a AMT solicitou ainda esclarecimentos a 11, 20 e 21 de abril de 2022, os quais foram respondidos pelo Município a 20, 21 e 27 de abril de 2022, respetivamente, através de mensagens de correio eletrónico. Por fim, a AMT solicitou ao Município, através de mensagem de correio eletrónico com data de 9 de maio de 2022, envio de Nota jurídica com a fundamentação da base legal da decisão de contratar, à luz do RJSPTP, do CCP e do Regulamento, a qual foi remetida a 11 de maio de 2022.
16. O Município remeteu ainda à AMT duas mensagens de correio eletrónico, a 16 e a 17 de maio de 2022, fazendo um ponto de situação no respeito ao procedimento concursal lançado pela CIM, que engloba os serviços de transporte abrangidos pelo Acordo de prorrogação e que foi objeto do Parecer da AMT n.º 96/AMT/2021, de 4 de novembro, dando, pois, nota de que o referido procedimento já *"foi adjudicado, estando na fase de entrega dos documentos para habilitação por parte do novo operador"*, tendo a CIM comunicado ao Município que seria *"expetável que o novo operador de transportes possa operar já em setembro com o arranque do novo ano escolar"*.
17. No que respeita ao primeiro Acordo de prorrogação do "Protocolo da rede de transporte concelhia" e respetiva Adenda de 2018, celebrado entre o Município e os dois operadores *supra* referidos, e que vigorou entre 3 de setembro de 2019 e 3 de dezembro de 2021, a AMT já se pronunciou em momento anterior, através do Parecer n.º 36/2019⁹, de 29 de agosto.
18. De sublinhar ainda que aquele primeiro Acordo de prorrogação foi também objeto de visto tácito do Tribunal de Contas.
19. O Município notificou esta AMT a 28 de novembro de 2019, no que respeita ao segundo Acordo de prorrogação, que vigorou entre 4 de dezembro de 2019 e 3 de dezembro de 2021 o qual - apesar de terem sido solicitados esclarecimentos por parte da AMT - não

⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/2240/parecer-n%C2%BA-36_29ago2019.pdf.

chegou a ser objeto de parecer prévio da AMT, porquanto o envio no pedido de parecer prévio foi remetido em data muito próxima do início da vigência do Acordo, tendo o mesmo sido, entretanto, objeto de Visto prévio por parte do Tribunal de Contas, em sessão diária de 3 de março de 2020, no âmbito do processo n.º 4016/2019, conforme teor de email do Tribunal de Contas transmitido à AMT pelo Município. Não obstante o referido, o conteúdo e pressupostos do referido segundo Acordo de prorrogação serão tidos em consideração em termos comparatísticos com o (terceiro) Acordo de prorrogação ora objeto de análise, nomeadamente, no que concerne aos cálculos tidos em consideração para a fixação da compensação.

Enquadramento

20. Na missiva de 3 de dezembro de 2021 o Município refere que *“o executivo camarário deste Município determinou a necessidade urgente de prorrogar o mencionado Protocolo pelo período até 3.12.2023, ou até a entrada em funcionamento da nova operação de transportes pelo operador que será selecionado pelo procedimento concursal em curso, ou até 3.12.2023, nos termos e para efeitos do n.º 3 do artigo 19.º do [RJSPTP], aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007”*.
21. Mais requereu *“atendendo à data em causa, a máxima celeridade, na medida do possível, naturalmente, de forma a que o acordo possa ser apresentado às empresas co-contratantes e produzir os seus efeitos o mais brevemente”*.
22. Em sede de esclarecimentos à AMT, através de mensagem de correio eletrónico com data de 21 de março de 2022, o Município procedeu a uma resenha histórica e à fundamentação do atual procedimento - em análise - e dos respetivos procedimentos e instrumentos contratuais que o antecederam e que se pretendem prorrogar.
23. Considerando que (i) o concelho de Montalegre, com 135 localidades disseminadas pelo extenso território concelhio, com mais de 800 km², é um território de baixa densidade populacional (ii) o índice de envelhecimento da população residente é elevada e a capacidade de mobilidade da população é reduzida, seja porque não possui transporte pessoal, seja que não têm as capacidades físicas ou de autonomia (crianças e idosos) para o utilizarem (iii) o princípio da igualdade exige que a todos os cidadãos seja assegurada mobilidade adequada as suas necessidades mais essenciais, independentemente residirem na sede do concelho ou em qualquer uma das 135 aldeias do concelho, o Município refere no seu documento de fundamentação do procedimento

que foi celebrado em 2016 um protocolo com os dois operadores de transportes públicos que operavam ao abrigo de autorizações provisórias até 3.12.2019 “*que, em conjunto, asseguram as carreiras, que são utilizadas pela população em geral e, em particular, pela população estudiantil que tem de se deslocar para as escolas do ensino básico, primeiro, segundo, terceiro ciclos e secundário*”, que, de acordo com o Protocolo de 2016 e a Adenda de 2018, o Município estima em 735 crianças e jovens.

24. Sublinha também “*que o equilíbrio económico-financeiro da exploração da nova rede será garantido através das receitas arrecadadas diretamente da exploração do transporte público, bem como das quantias pagas pelo município de Montalegre, através da aquisição dos títulos de transporte necessários à realização do transporte escolar, bem como de títulos de transporte para formandos integrados em programas de formação e integração profissional ministrados e/ou promovidos pelo município e pessoas com manifesta insuficiência económica*”.
25. A este propósito, o Município referiu que “*foi exigido às únicas operadoras com alvará a operar no concelho o cumprimento das normas relativas ao transporte de crianças, designadamente a presença de um vigilante em cada um dos autocarros, a obrigatoriedade do cumprimento das normas de segurança e a idade dos veículos inferior a 16 anos*”.
26. Conforme referido pelo Município, para a operacionalização desta rede concelhia de transportes, foram, sucessivamente, nos anos de 2010, 2013 e 2016, celebrados protocolos relativos ao transporte de passageiros, entre o Município de Montalegre e [confidencial]. – celebrados em 19 de julho de 2010, 5 de agosto de 2013 e 27 de junho de 2016, respetivamente, em razão do interesse público ligado à área do concelho (805km²), à grande dispersão populacional, ao número de localidades (135) e à insustentabilidade económico-financeira da grande maioria das linhas/carreiras existentes.
27. De acordo com a informação transmitida pelo Município, com a assinatura do primeiro Protocolo passaram a existir 21 linhas de transporte público, o qual servia o transporte escolar nos horários dos estabelecimentos de ensino do concelho, com a obrigação de respeitar a legislação aplicável ao transporte de crianças com a presença de um vigilante, cintos de segurança e de retenção, antiguidade dos autocarros, o que se manteve até hoje com a celebração de novos Protocolos e Acordos de Prorrogação.
28. Estes três Protocolos foram visados pelo Tribunal de Contas, nos termos da legislação aplicável.

29. O terceiro e último Protocolo tinha duração até 31 de agosto de 2019, sem prejuízo da possibilidade da sua renovação pelas partes, e foi objeto de duas adendas, em 2017 e 2018, com vista a acomodar a introdução de novos circuitos e o consequente ajustamento do valor, também elas visadas pelo Tribunal de Contas, não tendo as mesmas introduzido qualquer alteração na duração do contrato, que manteve, como termo final, o dia 31 de agosto de 2019.
30. A CIM no exercício das suas competências próprias respeitantes às linhas intermunicipais e das competências delegadas pelos municípios que a integram, designadamente o Município, a respeito das linhas municipais e na sequência dos contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados entre os Municípios e aquela CIM, realizou um conjunto de trabalhos de preparação do concurso público
31. Ou seja, a submissão à concorrência de diversos serviços de transporte público de passageiros, incluindo os que se desenvolvem em Montalegre.
32. Não obstante, refere o Município que a realização do concurso público foi dificultada por um conjunto de fatores externos, inimputáveis e incontornáveis pela CIM e pelo Município que determinaram atrasos que conduziram à manifesta impossibilidade da conclusão do concurso público referido antes do termo do “Protocolo para a rede de transportes concelhia e respetiva Adenda 2018”, a saber dia 31 de agosto de 2019.
33. Naquele quadro, verificava-se um risco iminente de rutura do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, pelo que o Município, ao abrigo do n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento e o n.º 3 do artigo 19.º do RJSPTP, procedeu à prorrogação da duração do Protocolo, o qual entendeu, porém, não dever ir além do dia 3 de dezembro de 2019, por nessa data caducarem as autorizações provisórias emitidas ao abrigo do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, tituladas pelas empresas cocontratantes.
34. Foi, assim, celebrado o primeiro Acordo de prorrogação do Protocolo para a Rede de Transportes Concelhia e respetiva Adenda 2018, em 2 de setembro de 2019, e com vigência até 3 de dezembro de 2019, acordo este que obteve o respetivo Parecer da AMT, identificado com o n.º 36/AMT/2019¹⁰, e Visto Tácito do Tribunal de Contas com o n.º 2986/2019.
35. Dado que o concurso público preparado pela CIM não estava concluído em 3 de dezembro de 2019 ao ponto de o novo operador, nesse âmbito selecionado, poder

¹⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/2240/parecer-n%C2%BA-36_29ago2019.pdf.

- iniciar a operação no dia 4 de dezembro 2019, o Município refere ter tido necessidade de assegurar que não houvesse interrupção ou rutura do serviço à população de Montalegre, tendo essa continuidade do serviço sido assegurada por nova prorrogação do “Protocolo da rede concelhia de transportes” e respetiva Adenda 2018 até ao máximo de dois anos, conforme estatuído no n.º 4 do art.º 19.º do RJSPTP, ou seja, 3 de dezembro de 2021.
36. Para este Acordo de prorrogação do Protocolo para a Rede de Transportes Concelhia e respetiva Adenda 2018 foi solicitado Parecer da AMT, em 28 de novembro de 2019, e Visto do Tribunal de Contas, ao qual foi atribuído o Processo n.º 4106/2019, o qual foi concedido a 3 de março de 2020, em Sessão Diária de Visto da 1.ª Secção.
 37. Pese embora a AMT ter solicitado diversos pedidos de esclarecimento, não chegou a ser emitido parecer por parte desta AMT no que respeita à notificação de prorrogação da vigência do referido Protocolo de 2016 e respetiva Adenda, no que concerne ao Acordo de prorrogação, com a vigência entre 4 de dezembro de 2019 e 3 de dezembro de 2021, tendo entretanto o Tribunal, em 2020, emitido o respetivo visto.
 38. Entretanto, a CIM, enquanto Autoridade de Transportes, procedeu ao lançamento do Concurso Público Internacional (Primeiro procedimento Concursal da CIM) para a Concessão do Transporte Público de Passageiros do Alto Tâmega, em maio de 2021, o qual foi objeto do Parecer n.º 75/AMT/2020, de 11 de setembro de 2020¹¹. Não obstante o referido, do Concurso resultou a não adjudicação, nos termos do artigo 79.º, n.º 1, alínea b) do CCP e, em consequência, foi extinto o procedimento.
 39. Conforme referido pela CIM na Nota jurídica remetida à AMT, por mensagem de correio eletrónico com data de 11 de maio de 2022, “[confidencial]
 40. [confidencial].
 41. Face a esta circunstância, a CIM promoveu as diligências necessárias ao lançamento de um novo procedimento concursal para a seleção do operador, tendo para o efeito realizado os ajustamentos necessários, designadamente a otimização da Rede e a reavaliação do Estudo de Viabilidade Económico-financeiro, tendo o referido procedimento sido objeto do Parecer favorável da AMT n.º 96/AMT/2021, emitido a 4 de novembro de 2021¹².

¹¹ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%B2ncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-752020-concess%C3%A3o-de-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-rodovi%C3%A1rio-da-regi%C3%A3o-do-alto-t%C3%A2mega/>.

¹² Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%B2ncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-962021-transporte-rodovi%C3%A1rio-de-passageiros-na-comunidade-intermunicipal-do-alto-t%C3%A2mega/>.

42. Mais refere o Município, que “[e]stando cumpridos os requisitos necessários estabelecidos nas determinações emanadas pela AMT, e no âmbito do regime transitório previsto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, procedeu à prorrogação das autorizações provisórias dos três operadores a operar na Região do Alto Tâmega ([confidencial]), de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros na Região, a partir do dia 3 de dezembro de 2021”, tendo a CIM notificado a AMT da prorrogação dessas mesmas autorizações através de *email* de 7 de dezembro de 2021.
43. Assim, o Município considerou, mais uma vez, ser de imperioso interesse público a prorrogação pelo prazo máximo de 2 anos do Acordo de prorrogação do Protocolo para a Rede de Transportes Concelhia e respetiva Adenda 2018, com as empresas [confidencial] (cocontratantes daquele Protocolo e Adenda e detentoras das autorizações provisórias), nos termos e para efeitos do citado n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento e dos n.ºs 3 e 4 do artigo 19.º do RJSPTP, com vista a evitar a rutura do serviço de transporte público de passageiros no Município durante o lapso de tempo entre o termo do Contrato em 3 de dezembro de 2021 e a entrada em operação de novo contrato de serviço público a celebrar pela CIM.
44. De acordo com informação transmitida pelo Município o novo procedimento concursal da CIM foi publicitado em Diário da República, de 18 de novembro de 2021, tendo ainda aquele informado a AMT, através de *email* de 17 de maio de 2022, que o Conselho Intermunicipal do Alto Tâmega tinha já tomado a decisão de adjudicação ao [confidencial].
45. A Autoridade de Transportes estima que o novo operador possa entrar em operação [confidencial], embora deva ser cumprido um período de transição de 6 meses até ao início do serviço de transporte.
46. Conforme referido pelo Município, o presente Acordo de prorrogação está sujeito a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, que submete a fiscalização prévia “os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras”, o que, todavia, não impede a produção imediata dos seus efeitos, exceto quanto aos pagamentos em causa, os quais só podem ser feitos após a pronúncia do Tribunal de Contas, tendo o Município remetido àquele tribunal e rececionado o processo em 07.02.2022, ao qual foi atribuído o n.º 175/2022, aguardando a respetiva emissão do Visto. O Município

defende que a solução de serviço público de transporte apresentada “*responde às necessidades sociais do concelho, quer de uma população envelhecida, com fracos recursos económicos e necessidades de deslocação à sede do concelho quer por questões de saúde, quer pela necessidade de utilização dos serviços públicos aí disponibilizados, quer da população escolar que tem de ser deslocada para as duas escolas secundárias e as três escolas básicas existentes no território. São, assim, asseguradas as ligações entre todos os aglomerados populacionais e a sede do concelho com deslocações no período da manhã e no período da tarde (uma circulação em cada sentido nas ligações locais com mais de 40 habitantes), havendo ainda outras com circulação à hora de almoço para responder às necessidades da população de se deslocar ao médico, aos supermercados, bancos e instituições. São, assim, atingidos os objetivos do direito que todos têm à acessibilidade e qualidade de vida, equidade social com viabilidade económica e rentabilização dos recursos*”.

47. Em conclusão, o Acordo de prorrogação sujeito a emissão do presente Parecer prorroga o estatuído no Protocolo 2016-2019 e adenda 2018 os quais já tinham sido objeto de dois Acordos de igual teor, com o mesmo enquadramento legal e para dar resposta às mesmas necessidades, o primeiro com vigência de 3 de setembro de 2019 a 3 de dezembro de 2019 e o segundo de 4 de dezembro de 2019 a 3 de dezembro de 2021, os quais foram visados pelo Tribunal de Contas. Mais refere o Município que a este Protocolo e respetiva Adenda 2018 não foi aplicado a parte II do CCP uma vez que as empresas signatárias do referido Protocolo e Adenda são as únicas a deter as autorizações, em face da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho. O atual Acordo, para o qual foi solicitada a emissão de Parecer à AMT, segundo o Município, mantém todos os pressupostos e a mesma fundamentação legal, só se verificando alterações no valor do contrato decorrente do aumento dos preços ao longo dos anos.
48. Assim, segundo o Município, “*atendendo ao aumento substancial do preço dos combustíveis; os aumentos salariais dos recursos humanos e ainda o acréscimo dos custos operacionais; somado ao valor da TIR atualizada; o risco decorrente da pandemia e a redução da receita de bilhética culminou que o custo da operação ascende a [confidencial]€*”. O Município refere ainda que “*o clausulado desses Acordos mantém praticamente o mesmo ou idêntico teor, sendo que, inclusivamente, houve o cuidado de objetivar mais este último*”. [confidencial]”.

49. Na Nota jurídica relativa à fundamentação jurídica para a decisão de contratar à luz do CCP, do RJSPTP e do Regulamento, solicitada pela AMT, o Município esclareceu ainda o seguinte:

- [confidencial]”;
- [confidencial]

50. Atendendo ao exposto, e de forma a garantir a manutenção e continuidade do serviço público de transportes em Montalegre, o Município, fundamentou a opção de prorrogar pela terceira vez o referido Protocolo de 2016 e respetiva Adenda de 2018, em conformidade com:[confidencial]

51. Entende, deste modo, o Município ter reunido as condições para proceder à prorrogação do Protocolo já existente.

Do Protocolo e respetiva Adenda

52. O Protocolo celebrado, a 27 de junho de 2016, pelo Município, com as operadoras, cuja vigência se pretende ora prorrogar, estabelece, entre outras obrigações:

- Assegurar a realização das concessões de serviço público que, na presente data, lhe estão concessionadas, bem como os serviços complementares àquelas concessões que se mostrem necessários, e, por via das mesmas, garantir o transporte da população escolar nos itinerários e nos horários previstos no anexo “Rede de Transportes Concelhia”;
- Cumprir os horários acordados e toda a legislação do transporte público e do transporte escolar em carreira pública;
- Dotar os autocarros que transportam alunos do pré-escolar e/ou do primeiro ciclo conforme a Lei n.º 13/2006 de 17 de abril.

53. Mais se estipula que:

- Haverá uma análise trimestral da procura nos vários circuitos de forma a obter informação para eventuais alterações anuais da “Rede de Transportes Concelhia”;
- Qualquer alteração à “Rede de Transportes Concelhia” deverá ser objeto de negociação das partes e merecerá a respetiva consideração no preço global anual;
- O protocolo poderá ser rescindido por qualquer das partes em caso de incumprimento, pela outra parte, de quaisquer obrigações dele decorrente;

- O incumprimento das cláusulas previstas no protocolo por qualquer das partes confere às outras o direito de serem ressarcidas pelos danos causados.
54. O Município sublinhou que *“o equilíbrio económico-financeiro da exploração da nova rede será garantido através das receitas arrecadadas diretamente da exploração do transporte público, bem como das quantias pagas pelo município de Montalegre, através da aquisição dos títulos de transporte necessários à realização do transporte escolar”*, bem como de títulos de transporte para formandos integrados em programas de formação e integração profissional ministrados e/ou promovidos pelo município e pessoas com manifesta insuficiência económica.
55. Nesta sequência, o *“encargo anual estimado com a celebração do aludido protocolo [foi de] de € [confidencial], e o encargo global, para os três anos, [foi de] de € [confidencial]”*
56. Acrescentou ainda aquele Município que *“considerando que apenas a população estudantil, o custo médio do passe escolar mensal será de € [confidencial], o que representa um valor manifestamente inferior ao que incorreria o município de Montalegre no caso de ter de recorrer à contratação de serviços de transporte escolar em circuitos especiais, porquanto existem linhas que servem poucos estudantes”*.
57. Por outro lado, considera que apenas com *“o transporte conjunto da população em geral com a população estudantil, aliás, somente desta forma, é que se poderá assegurar a sustentabilidade económica e financeira das carreiras de transporte público nos territórios mais frágeis e com baixa densidade populacional”*, sendo que desta forma se cumpre as *“responsabilidades que o município tem em matéria de transporte escolar, conforme resulta das disposições combinadas constantes do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, e da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alínea g), do n.º 1, do artigo 33.º”*.
58. O referido protocolo foi objeto de visto favorável do Tribunal de Contas, tal como comprovado pelo Município.
59. Em agosto de 2018 foi celebrada uma adenda àquele Protocolo, referindo a mesma que *“em consequência do facto de três autocarros municipais terem deixado de executar transporte escolar por terem completado 16 anos de vida - prazo máximo autorizado para viaturas de transporte coletivo de crianças, conforme o estatuído na alínea b), do n.º 3, do artigo 5.º da Lei n.º 13/2006, tornou-se necessário repensar novos termos do referido protocolo que foi objeto de aditamento nos termos e pressupostos previstos no protocolo inicial, mas com efeitos apenas para o ano letivo de 2017/2018”*.

60. Por outro lado, segundo Município, «*não é possível separar tecnicamente estes circuitos da “Rede de Transportes Concelhia”, porquanto as empresas que constam do contrato inicial [confidencial] continuam a ser as únicas com alvará de transporte público de passageiros a operar no concelho*» sendo que foi tido em atenção o determinado pelo n.º 1, do artigo 6.º, do decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro – “*Na efetivação do transporte escolar serão utilizados, em princípio, os meios de transporte coletivo que sirvam os locais dos estabelecimentos de ensino e de residência dos alunos*”.
61. Assim, mantendo-se as obrigações iniciais, e acrescentando-se 3 (três) circuitos, o encargo financeiro do adicional ao protocolo inicial foi de € [confidencial], para o ano letivo de 2018/2019, correspondente à quantia de € [confidencial] por aluno (valor inferior ao previsto no protocolo inicial), com duração até 31.08.2019.

Dos acordos de prorrogação do Protocolo de 2016 e respetiva Adenda de 2018

62. Considerando que as autorizações provisórias tinham duração limitada até 3 de dezembro 2019 e que nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a CIM, ao abrigo dos contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados entre os Municípios e aquela CIM, se encontrava a preparar o concurso público, que inclui o serviço de transporte em apreço, o Município submeteu a apreciação desta AMT um (primeiro) Acordo de prorrogação do referido Protocolo e respetiva Adenda de 2018, pelo período de cerca de 3 meses, tendo em vista a compensação pelo transporte público daqueles operadores desde 3 de setembro de 2019 até 3 de dezembro de 2019, pelo valor de € [confidencial]), o qual obteve Parecer Favorável desta AMT (Parecer n.º 36/2019, já mencionado *supra*) e que foi objeto de visto tácito do Tribunal de Contas. Como já foi referido, com a não adjudicação do concurso da CIM, em novembro de 2021, o Município teve necessidade de celebrar um segundo Acordo de prorrogação, que vigorou entre 4 de dezembro de 2019 e 3 de dezembro de 2021, o qual não chegou a ser objeto de parecer prévio vinculativo da AMT, porquanto o envio no pedido de parecer prévio foi remetido em data muito próxima do início da vigência do Acordo, sendo que o mesmo foi, entretanto, objeto de Visto prévio por parte do Tribunal de Contas, em sessão diária de 3 de março de 2020.
63. O encargo com a renovação do Protocolo e respetiva Adenda, através do Acordo de prorrogação com o prazo de execução do serviço de transporte público de passageiros de 4 de dezembro de 2019 até 3 de dezembro de 2021, foi de € [confidencial]s/IVA, o qual foi já objeto de visto do Tribunal de Contas, em sessão Diária de Visto da 1ª Secção, de 3 de março de 2020.

64. Nesta sequência, o encargo máximo estimado com a atual prorrogação em análise, com vigência desde de 4 de dezembro de 2021 até 3 de dezembro 2023 (ou até à entrada em funcionamento de uma nova operação de transporte pelo operador que será selecionado pelo procedimento concursal em curso), é no valor de € [confidencial]a atribuir à [confidencial]. e € [confidencial]a atribuir à [confidencial]., a qual foi devidamente cabimentada.
65. No Anexo C do atual Acordo de prorrogação o Município apresenta a informação financeira prospetiva dos custos para operacionalizar o acordo em referência. Segundo o Município, a referida informação, está construída em pressupostos baseados na execução do anterior Acordo que vigorou entre 4 de dezembro de 2019 e 3 de dezembro de 2021, tendo o Município considerado a referida execução, como a melhor estimativa na qual se baseou a informação financeira prospetiva e que os pressupostos hipotéticos aí formulados são consistentes com a finalidade da informação apresentada no referido Anexo C.
66. Realizando uma análise comparativa do teor do segundo Acordo de prorrogação com o atual Acordo de prorrogação em análise (o terceiro), destaca-se o aumento substancial do número médio de dias de operação por linha e o proporcional aumento do número de quilómetros a contratar. Além disso, constata-se ainda que o valor médio a pagar por quilómetro é mais baixo no atual Acordo (média de €[confidencial]/Km considerando todas as Linhas, face à média de €[confidencial]/Km no procedimento anterior, que vigorou de 2019 a 2021)¹³. Cumpre ainda referir o acréscimo significativo do montante da compensação pela execução da obrigação de serviço público, em cerca de € [confidencial]em relação ao Acordo que vigorou até 3 de dezembro de 2021.
67. A prorrogação visa proteger, desta forma, o direito fundamental à mobilidade da população, uma vez que estava em causa uma situação de risco iminente da rutura do serviço, sendo que o n.º 3 do artigo 19.º do RJSPTP legitima a possibilidade de prorrogação dos contratos de serviço público em caso de rutura ou de risco iminente de rutura dos serviços.
68. No Preâmbulo do terceiro Acordo de prorrogação esclarece-se que *“a celebração do presente Acordo destina-se a assegurar o interesse público uma vez que, da não celebração, decorre um risco iminente de rutura das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, afetando essencialmente as populações estudantis do*

¹³ A redução do valor/Km no atual procedimento pode estar relacionado com o efeito de escala.

Município, bem como uma numerosa população envelhecida e carenciada que seriam seriamente comprometidas na sua capacidade de mobilidade”.

69. [confidencial]
70. A Cláusula 1.^a do Acordo de prorrogação do Protocolo e respetiva Adenda 2018 estabelece que o mesmo “*é celebrado entre o Município de Montalegre e as Transportadoras [confidencial]., visando garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, outorgadas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.), melhor identificadas na Cláusula 3.^a[...], mediante a imposição de [OSP] e a consequente atribuição de uma compensação por obrigação de serviço público, pelo Município, aos concessionários operadores de serviço público”.*
71. No referido Acordo as Partes acordam “*a imposição de [OSP] e os termos e condições em que será prestada a Compensação, regulando os termos a que a mesma fica sujeita*”, assim como “*acordam sobre os termos das alterações a introduzir à relação jurídica de concessão titulada pela Autorização Provisória para a exploração de serviço público de transporte regular de passageiros concedida às TRANSPORTADORAS, em função das [OSP] estipuladas*”, além das obrigações definidas no Protocolo e respetiva Adenda 2018.
72. Na Cláusula 2.^a do Acordo, a acrescer às obrigações constantes dos instrumentos contratuais cuja vigência se pretende prorrogar, encontram-se estabelecidas as OSP a que os operadores devem obedecer, designadamente, as seguintes:
- Obrigatoriedade de introduzir alterações de percurso, nas carreiras identificadas na cláusula seguinte, caso se justifique e decorrente da crise pandémica;
 - Obrigatoriedade de introduzir alterações de horários, nas carreiras identificadas na cláusula seguinte, de modo a assegurar o transporte de estudantes, após alterações dos horários escolares, determinadas pela pendente crise pandémica.
73. A Cláusula 3.^a do Acordo de prorrogação estabelece que as carreiras e o percurso que as operadoras se encontram obrigadas a cumprir se encontram identificadas no anexo A ao referido acordo, que se dá por reproduzido.
74. O Anexo B, por sua vez, indica os horários a praticar pelas operadoras, nas carreiras ali identificadas.
75. No que concerne à compensação, a Cláusula 4.^a do Acordo de prorrogação estabelece que “*As Partes acordam que a Compensação representa uma vantagem financeira admitida e concedida, nos termos da lei, pelo Município, aos operadores de serviço*

público, designados por TRANSPORTADORAS, em resultado da execução, por estas, de uma obrigação de serviço público desde o dia 4 de dezembro de 2021 e até ao início da entrada em funcionamento da nova operação de transportes pelo operador que será selecionado pelo procedimento concursal em curso que a [CIM] se encontra a levar a efeito”, sendo que as “TRANSPORTADORAS serão avisadas do término com um período mínimo de 60 dias”.

76. Mais se estabelece na referida Cláusula que *“A Compensação será prestada atempadamente e nos prazos definidos pelo Município em execução deste Acordo, pelos meios de pagamento admitidos em direito e nos termos das regras que regulam a Autorização, não podendo ser prestada sem prévio cumprimento das regras atinentes a compromisso e cabimento e, quando aplicável, a visto do Tribunal de Contas, condições estas que as Partes reconhecem como essenciais para a eficácia do presente Acordo”, ficando a mesma suspensa, até haver lugar à pronúncia da AMT.*
77. No que concerne ao cálculo da compensação a Cláusula 5.^a estabelece que *“A fixação do montante devido de Compensação obedece a critérios de economia, eficiência e eficácia e é calculada tendo em conta o Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 [...], o Decreto-Lei n.º 167/2008 [...], e o RJSPTP. “ e “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 das TRANSPORTADORAS”.*
78. Mais se estabelece que *“Caso o valor da Compensação prestado seja apurado como desajustado aos níveis de serviço público verificados na pendência da execução do Acordo e após sua validação pelo Município, o valor da Compensação será alterado de modo a refletir os dados reais de execução do Acordo”.*
79. No que respeita ao valor da compensação, a Cláusula 6.^a do Acordo de prorrogação estabelece que a mesma tem um valor por dia útil de [confidencial] para os percursos referidos na Cláusula 3.^a, num valor total de [confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor, e é válida para o período compreendido entre 4 de dezembro de 2021 até ao início da entrada em funcionamento da nova operação de transportes pelo operador que será selecionado pelo procedimento concursal em curso, que a CIM se encontra a levar a efeito, ou até 3 de dezembro de 2023, consoante o prazo que ocorrer em primeiro lugar.
80. Ainda de acordo com o estipulado na Cláusula 6.^a, os valores liquidados ao abrigo do presente Acordo estão sujeitos à avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-

C/2020, de 7 abril e a liquidação da compensação fica sujeita ao cumprimento, pelas operadoras dos termos do Acordo e da legislação aplicável, podendo ser retida até cumprimento de obrigações que sobre a mesma impendam e que não se mostrem cumpridas, sem prejuízo do disposto na Cláusula 10.^a.

81. Conforme referido na Cláusula 6.^a, a compensação foi calculada, conforme o método e os valores componentes detalhados no Anexo C do Acordo.
82. A Cláusula 7.^a vem estabelecer outras Obrigações que os operadores devem cumprir:
- Manter em exploração as carreiras identificadas na Cláusula 3.^a *supra*, tendo em conta os horários, itinerários e preços aprovados pelo IMT, I.P., durante o período de vigência da Autorização, não as podendo, por qualquer meio, denunciar;
 - Manter os níveis de qualidade do serviço suficientemente elevados e efetuar uma gestão eficaz do serviço público, que possa ser apreciada objetivamente;
 - Prestar quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais que lhe sejam requeridos pelo MUNICÍPIO ou por qualquer entidade pública competente, relativamente ao cálculo dos valores que determinaram a fixação da Compensação;
 - Prestar ao Município a informação que seja requerida sobre as OSP, para fins de elaboração do seu relatório anual circunstanciado sobre as OSP e elaboração de relatórios de desempenho e, bem assim, para fins de relatórios e/ou informação destinada a avaliar a execução contratual, quanto aos níveis de serviço público, carreiras efetuadas, incluindo horários e frequências cumpridas, bem como outra informação que o Município considere adequada;
 - Cumprir as obrigações de registo no sistema de informação nacional gerido pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. e demais obrigações para si decorrentes do artigo 22.º do RJSPTP;
 - Cumprir a legislação relativa a direitos de passageiros, designadamente em matéria de reclamações.
83. A Cláusula 9.^a do Acordo de prorrogação vem estabelecer que o Município poderá realizar, na pendência de execução do Acordo, auditorias às operadoras, incluindo nas instalações destas últimas, destinadas a validar os dados prestados pela mesma quanto a níveis de serviço e outras obrigações a que esteja vinculada; devendo ainda as operadoras manter sistemas de contabilidade certificados.

84. A Cláusula 10.^a do Acordo de prorrogação, por sua vez, vem definir o regime sancionatório aplicável ao incumprimento das OSP e acessórias previstas no Acordo e na lei, da seguinte forma:

- O incumprimento das obrigações previstas neste acordo e na lei pelos operadores implica a aplicação de sanções contratuais ou, em caso grave ou reiterado, a resolução contratual.
- O Município deverá conceder, na sua discricionariedade e previamente à aplicação de qualquer sanção contratual ou decretamento da resolução e subsequentemente à audição dos Operadores, um prazo razoável para remediação de quaisquer incumprimentos. Caso o incumprimento declarado para remediação não seja suprido no prazo que o Município indique, tal ausência de remediação será considerada uma circunstância agravante para fins de determinação de sanções e/ou da resolução contratual a aplicar.
- Previamente à aplicação de quaisquer sanções contratuais ou resolução contratual, serão os Operadores notificados dos motivos de incumprimento, culpa e indicação da sanção pretendida aplicar, com concessão de prazo mínimo de 5 (cinco) dias úteis para que a mesma apresente a sua pronúncia.
- A mora na prestação das obrigações constantes da Cláusula 8.^a sujeitam os Operadores a uma multa diária de 0,5% do valor contratual diário fixado, com um máximo de 10% do valor global do Acordo.
- O incumprimento de outras obrigações previstas no Acordo, sujeitam os Operadores a penalidades pecuniárias entre 5% e 20% do valor contratual global, atendendo ao grau de incumprimento, culpa e circunstâncias atenuantes ou agravantes, sendo que qualquer desvio de horário ou frequência em qualquer circuito e num único dia é considerado um incumprimento ao presente Acordo, sendo passível de aplicação de uma sanção pecuniária a determinar consoante a gravidade da infração, o grau de culpa e o benefício económico que possa ser obtido pelas transportadoras, traduzindo-se na aplicação de uma multa diária que se fixa entre [confidencial] por circuito/diário.
- Caso o valor das sanções aplicadas atinja os valores máximos a que se referem os números 4 e 5 da Cláusula 10.^a, a Município poderá resolver o Acordo, sem prejuízo da aplicação da sanção contratual.

- As sanções contratuais poderão ser aplicadas uma ou mais vezes até aos limites previstos nesta cláusula, incluindo após resolução do mesmo, desde que a comunicação a que se refere o número 3 tenha sido enviada em momento prévio ao da resolução
 - Caso o Município considere que existe incumprimento grave e/ou reiterado por parte dos Operadores, incompatível com a manutenção da relação contratual, poderá determinar a resolução do Acordo sem prévia aplicação de sanções ou concessão de prazo para remediação.
85. O Parecer n.º 36/AMT/2019, de 29 de agosto, foi emitido no sentido favorável, no entanto sujeito ao cumprimento das Determinações estabelecidas no seu Capítulo IV.
86. Assim, nesta senda, foi questionado o Município, de que forma tinham sido acolhidas no atual procedimento as Determinações constantes naquele Parecer, tendo o Município, por mensagem de correio eletrónico, com data de 21 de março de 2022, explanado que o acolhimento dessas Determinações, tinha ocorrido da seguinte forma:
- [confidencial]
87. Sem prejuízo do ficheiro Excel com o «*Cálculo dos custos para a operação "Protocolo de Montalegre para o período de 03_12_2021 a 04_12_2023 (24 meses operação para 20 meses de faturação)"*», remetido pelo Município, a AMT solicitou a fundamentação escrita sobre se a presente prorrogação mantém todos os pressupostos subjacentes ao Acordo de prorrogação do Protocolo para a Rede de Transportes Concelhia e respetiva Adenda 2018, que foi objeto de Parecer n.º 36/2019 desta Autoridade, tendo o Município respondido no *email* de 22 de março de 2022, que o *“estatuído no Anexo C (ficheiro Excel com o “cálculo dos custos para a operação “Protocolo de Montalegre para o período 03_12_2021 a 04_12_2023 – 24 meses de operação para 20 meses de faturação), sistematiza os pressupostos tidos neste Acordo, objeto de pedido de Parecer, mantendo-se, na presente prorrogação, os mesmos pressupostos subjacentes ao Acordo de prorrogação que foi objeto de Parecer n.º 36/2019 dessa Autoridade, bem como o Acordo para o qual foi pedido Parecer em 28/11/2019, designadamente circuitos (o anexo identifica cada uma das linhas SIGGESC e linhas Variante), custos tidos em consideração para o valor da compensação, como seja o nº de Kms, nº de dias da atividade, características dos veículos a afetar à atividade, valor pago aos motoristas, manutenção por viatura, custo real da energia, frota com valor das amortizações, inspeções periódicas e viaturas de reserva, e outros onde se incluem os custos da*

estrutura, vigilantes, seguros, margem de exploração) e, finalmente o custo total ao cliente com indicação do valor viatura /dia”.

88. Mais indica o Município, em resposta a pedido de esclarecimento da AMT, que “*Na cláusula 4ª (Natureza da compensação) e na cláusula 6ª (Valor da compensação) está expresso o prazo de vigência, a saber de 4 de dezembro e até ao início da entrada em funcionamento da nova operação de transportes pelo operador que será selecionado pelo procedimento concursal em curso que a [CIM] se encontra a levar a efeito”.*
89. Mais referiu que “*O custo apurado revelou-se o necessário a fim de garantir que as empresas encarregadas do serviço público funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões, para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das [OSP], tendo em conta as respetivas receitas e um lucro razoável, dada a fraca demografia da zona. Teve ainda em conta o grande número circulações diárias, número de veículos e Kms produzidos, por linha, défice nas receitas tarifárias, gastos totais por linha (custos diretos e indiretos) muito elevados; existência de vigilantes para acompanhar as crianças. Verifica-se um aumento dos custos de exploração decorrentes da variação do custo do gasóleo e mão de obra (motoristas, vigilantes e demais recursos humanos)”.*
90. O Município esclareceu ainda que “*O procedimento foi o mesmo do havido no caso da emissão do Parecer 36/2019 [da AMT]”.*
91. Segundo o Município, “*O Protocolo 2016-2019 e Adenda 2018 foram objeto de dois Acordos de prorrogação de igual teor, com o mesmo enquadramento legal e para dar resposta às mesmas necessidades [...] sendo que o atual Acordo, para o qual é pedido agora este Parecer, mantém todos os pressupostos e a mesma fundamentação legal dos anteriores, só havendo alterações no valor do contrato decorrente do aumento dos preços ao longo dos anos”.*
92. *Mais diz que “o clausulado dos Acordos mantém praticamente o mesmo ou idêntico teor, sendo que, inclusivamente, houve o cuidado de objetivar mais este último”.*
93. [confidencial]
94. [confidencial]
95. No que respeita às peças procedimentais que compõem o procedimento a AMT questionou o Município sobre de que forma era sancionado o não cumprimento do disposto no artigo 22.º do RJSPTP e a obrigatoriedade de transmissão dos dados constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º

273/2021, de 23 de março, que permita ao Município elaborar os relatórios públicos ali previstos, tendo o Município respondido que as obrigações em matéria de informação estão previstas na Cláusula 8.^a e as sanções por incumprimentos na cláusula 10.^a, n.ºs 4 e 5. Mais refere o Município que “[...] *no presente Acordo houve o cuidado de estabelecer de forma mais precisa as infrações e sanções*”.

96. No que respeita à obrigação de o operador dispor de Livro de Reclamações, em formato físico e eletrónico, o Município refere, em sede de resposta a pedido de esclarecimentos, que no Acordo não está a referência expressa a que os operadores devam dispor de Livro de Reclamações em formato físico e eletrónico, mas consta da cláusula 8.^a, n.º 5, que *“As Transportadoras ficam obrigadas a cumprir a legislação relativa a direitos de passageiros, designadamente em matéria de reclamações”*.
97. Questionado o Município sobre se todas as obrigações eram objeto de sanção, o mesmo respondeu de forma afirmativa, conforme o disposto na Cláusula 10.^a, n.ºs 4 e 5 do Acordo de prorrogação.
98. Questionado ainda o Município sobre a forma de como apurava, de forma objetiva, qual a gravidade da infração e o respetivo valor de sanção aplicável, o mesmo respondeu que *“decorre da ocorrência de situações de rutura ou suspensão do serviço regular (não realização) por razões imputáveis ao operador, nomeadamente por não substituição atempada de material circulante avariado e situações de incumprimento dos objetivos de disponibilidade e pontualidade consagradas no contrato que acarretem prejuízo para os utentes e número de reclamações recebidas”,* sendo que *“Cada uma das ocorrências será apreciada pelo gestor do contrato que, apurada a gravidade, emitirá uma informação com proposta de sanção a aplicar para deliberação superior”*. Mais disse que *“até ao momento, não houve registo de uma única reclamação ou incumprimento”*.
99. A AMT, no que respeita ao cumprimento de obrigações, questionou ainda sobre o que é considerado incumprimento de horários, tendo o Município respondido que *“Qualquer atraso sem justificação atendível ou não realização de um horário ou circuito era considerado incumprimento e objeto de sanção, tal como expresso na cláusula 10.º, nº 5, havendo lugar à aplicação de uma multa diária que se fixou entre 75€ e 300€ por circuito /diário, valor este que será determinado consoante a gravidade da infração, grau de culpa e benefício económico que possa ser obtido pelas transportadoras”*.
100. No que concerne à fixação de obrigações de qualidade, objetivadas e mensuráveis, por forma a que se possa aferir o seu incumprimento, o Município esclareceu que *“São fixadas obrigações de qualidade na cláusula 7.º, n.º 2, alínea b) de forma genérica mas*

que consistem e remetem para as que são expressas na legislação europeia e nacional relativa a esta matéria, sendo que é apurada a qualidade dos veículos, neste caso até com a obrigação de estarem em circulação carros com menos de 16 anos, bem como a competência dos motoristas, sendo que se mantêm os mesmos há muitos anos, sendo detentores da formação devida e com vasta experiência, há critérios de limpeza e desinfeção que no período pandémico foram intensificados, a interação das empresas com o município ao nível de informação e articulação é diligente na resposta de toda a resolução das necessidades de transporte e transporte escolar há pontualidade e cumprimento de horários e nunca se verificou qualquer reclamação em relação ao serviço prestado”.

101. Assim, no que respeita ao cumprimento do artigo 45.º do RJSPTP, o Município respondeu ainda que o mesmo “*é cumprido conforme expresso na cláusula 10.ª, n.º 4 e 5, a saber “Deveres de informação” no n.º 4; “outras obrigações” no n.º 5. Além de no contrato se prever a aplicação de multas, também aí está expresso que deverá haver uma notificação prévia aos operadores de serviço público para reparar o incumprimento, conforme Cláusula 10.ª, n.º 3. Também está previsto estipular um prazo para reparação do incumprimento, de acordo com critérios de razoabilidade, tendo sempre em conta a defesa do interesse público e a manutenção em operação do serviço público de transporte de passageiros em causa conforme Cláusula 10.ª, n.º 2”.*
102. Questionado o município sobre se tinha sido designado Gestor do Contrato e se se encontravam definidas as suas competências na Minuta do Acordo, o Município esclareceu que “*foi designado um responsável pela verificação e gestão do Contrato [...] como verdadeiro “gestor de contrato”, figura jurídica esta que passa a ser obrigatória a partir de 2018, contudo o seu nome não aparece designado na Minuta do Acordo. Como dito anteriormente, trata-se de contratação excluída, de acordo com o n.º 1 do artigo 5º do CCP, tal como foi fundamentado desde a celebração do Protocolo em 2016. Assim sendo, foi entendido que a parte II do CCP não seria aplicável uma vez que as empresas signatárias do referido Protocolo e Adenda 2018 são as únicas a deter as autorizações e com homologação das linhas de transporte público rodoviário a poderem realizar este Serviço”.*

III – DA ANÁLISE

Da emissão de parecer

103. 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 (nos termos do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio), 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.
104. A necessidade de submissão a parecer prévio destina-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.
105. No caso presente, não foi solicitado o parecer a título prévio, pelo que, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença, por um lado, a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao serviço público de transporte de passageiros por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
106. Haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo, na medida do possível, ser interrompido. Assim, e no caso concreto, afigura-se estar em causa o interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos.
107. No entanto, haverá que verificar se a *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a invalidade de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar o dano no interesse público que se pretendia evitar, e que se revele superior a qualquer benefício.
108. 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.
109. Por isso, pese embora o Parecer desta AMT tenha sido solicitado pelo Município apenas a 3 de dezembro de 2021, com data de vigência do Acordo de prorrogação em apreço a partir do dia seguinte, o que causou impedimento de a AMT emitir o respetivo Parecer prévio ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014,

de 14 de maio, será, no entanto, emitido o respetivo parecer ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k), e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sendo por isso impositivo que se proceda à sua análise para se comprovar a sua *compliance* legal, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades (ainda existentes) causadas pela pandemia por COVID-19.

110. Não obstante o referido, o Município deverá, pois, remeter futuros procedimentos à AMT com a devida antecedência necessária (tendo em consideração o prazo de emissão previsto no artigo 91.º do novo Código do Procedimento Administrativo, sem prejuízo da necessidade de serem solicitados esclarecimentos à Autoridade de Transportes) e tendo em vista o cumprimento da obrigatoriedade de submissão a Parecer prévio da AMT as 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, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos seus Estatutos-

Contratação na pendência de procedimento concursal

111. A entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, no âmbito do qual todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a OSP e com compensações financeiras em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com a autoridade de transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “*concorrência-regulada*”).

112. Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão Europeia¹⁴ 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*

¹⁴ (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) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.)

*serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais*¹⁵.

113. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público^{16 17}:

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a OSP, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;
- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.

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

¹⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹⁷ A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7ospc3bablicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp_01-04-20161.pdf; (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-deapoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amtconferencia-nacional-at1.pdf> (vi) 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; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf; (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versão-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definição-de-«serviços-mínimos»-PUB.pdf>; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/>; (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>; (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudose-guioes/>

114. No entanto, 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 (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
115. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:
- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
 - Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
 - Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial¹⁸ 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.
116. Como referiu a AMT¹⁹, 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 Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
117. O Município celebrou em 2010, 2013 e 2016 Protocolos com as únicas operadoras de transporte com alvará a operar no Concelho, [confidencial]

¹⁸ 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-ajustesdiretos.pdf>

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

118. O Protocolo de 2016 teve uma adenda em 2018, com a inclusão de três novos circuitos e estes instrumentos têm vindo a ser objeto de Acordos de prorrogação, nos termos e para efeitos do n.º 3 do artigo 19.º do RJSPTP e do n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento.
119. Refira-se que o n.º 6, da Cláusula IV do Protocolo de 2016 (com vigência até 2019) prevê a possibilidade da sua renovação, por acordo entre as partes e caso sejam cumpridos todos os pressupostos legais para tal desiderato.
120. O Regulamento permite que as autoridades competentes possam celebrar, com os operadores de serviços públicos, acordos que lhes atribuam a chamada «compensação por serviço público», a qual se traduz numa qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida direta ou indiretamente por uma autoridade competente através de recursos públicos durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou ligada a esse período.
121. Admite ainda o Regulamento que tais compensações possam revelar-se necessárias, a fim de garantir que as empresas encarregadas dos serviços públicos funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões, ainda que, a fim de evitar distorções injustificadas da concorrência, essas compensações não possam ultrapassar o necessário para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas e um lucro razoável.
122. De referir que a CIM lançou o “*Concurso Público para a Contratação de Serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região do Alto Tâmega*”, o qual abrange o serviço de transporte constante do Protocolo e respetiva Adenda de 2018, cujos instrumentos têm vindo a ser objeto de prorrogação pelo Município, contudo, no prazo fixado no concurso, foi apresentada uma única proposta cujo valor de remuneração anual relativa ao primeiro ano de atividade era superior ao parâmetro base fixado no concurso.
123. Assim, face a esta circunstância, que no era expectável, resultou, em 2021, a exclusão da única proposta apresentada, por força do disposto nos artigos 146.º, n.º 2, alínea o), e 70.º, n.º 2, alínea b), do CCP, nos termos dos quais são excluídas as propostas cuja análise revele que apresentam atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos e a consequente não adjudicação e extinção do Concurso, nos termos do artigo 79.º, n.º 1, alínea b), do CCP.

124. De forma célere, a CIM promoveu o lançamento de um novo procedimento concursal para a seleção do operador, tendo para o efeito realizado os ajustamentos necessários, designadamente a otimização da Rede e a reavaliação do Estudo de Viabilidade Económico-financeiro e procedeu à emissão de autorizações provisórias, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
125. O procedimento concursal, objeto do Parecer da AMT n.º 96/AMT/2021, de 4 de novembro²⁰, encontra-se em fase de adjudicação, conforme referido pelo Município, estando a correr prazo para entrega de documentos pelo Agrupamento vencedor e prestação da respetiva caução, pelo que poderá o presente Acordo de prorrogação brevemente cessar por caducidade (sem prejuízo de ser ainda necessário obter o respetivo visto do Tribunal de Contas quanto ao concurso da CIM e de se encontrar previsto um período transitório de 6 meses para o início do serviço de transporte adjudicado por concurso).
126. Assim, de forma a garantir a manutenção e continuidade do serviço público de transportes em Montalegre, e na iminência da rutura do serviço de transporte, o Município, em conformidade com o disposto no ponto 5 do artigo 5.º do Regulamento, que estabelece: (I) “Em caso de rutura dos serviços ou de risco iminente dessa rutura, a autoridade competente pode tomar medidas de emergência; (II) As medidas de emergência consistem na adjudicação por ajuste direto ou num acordo formal de prorrogação de um contrato de serviço público, ou na imposição de prestar determinadas obrigações de serviço público. O prazo de adjudicação, prorrogação ou imposição de um contrato de serviço público através de medidas de emergência não pode exceder dois anos”, procedeu à prorrogação, pela terceira vez, do referido Protocolo de 2016 e respetiva Adenda, mediante a celebração de um Acordo de prorrogação.
127. Por outro lado, nos termos do n.º 3 do artigo 19.º do RJSPTP que estabelece: *“Nas situações de emergência, a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público,”* e *“(...) o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do presente RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos”;*

²⁰ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%c3%bancias/pareceres/parecer-n%c2%ba-962021-transporte-rodovi%c3%a1rio-de-passageiros-na-comunidade-intermunicipal-do-alto-t%c3%a2mega/>.

128. Quando ocorreu a primeira e a segunda prorrogações do Protocolo e respetiva Adenda não seria expectável que se verificasse uma imediata adjudicação do concurso internacional da CIM, porquanto o mesmo apenas tinha sido submetido a apreciação desta AMT a 25.11.2019, o qual resultou em Parecer emitido a 11.09.2020, pelo que, o Município, poderia eventualmente, cogitar, naquela data, a possibilidade de lançar procedimento concorrencial, pese embora a legitimidade do Município para prorrogar o referido Protocolo, uma vez que, para todos os efeitos, se encontrava pendente um procedimento concorrencial que abrangia aquele serviço de transporte.
129. O acordo de prorrogação de 2019, que prorrogou o Protocolo e respetiva Adenda de 2016, pelo período de setembro a início de dezembro de 2019, foi objeto de Parecer favorável da AMT (o Parecer n.º 36/AMT/2019) e de visto tácito do Tribunal de Contas; já o Acordo de prorrogação daqueles instrumentos contratuais de 2016 e de 2018, pelo período de 4 de dezembro de 2019 até 3 de dezembro de 2021, não foi objeto de Parecer da AMT, mas foi objeto de visto emitido na Sessão Diária de Visto, do Tribunal de Contas de 3 de março de 2020.
130. No caso da terceira prorrogação a mesma ocorre na sequência da exclusão do único candidato a concurso, pelo que não seria expectável, nem para a CIM, nem para o Município, a necessidade de a CIM ter de lançar novo concurso e de ser necessário prorrogar o referido Protocolo e respetiva adenda por uma terceira vez, até que se verificasse a adjudicação do (segundo) procedimento concursal lançado pela CIM e que se encontra agora em fase de adjudicação.
131. Ora, os serviços de transporte objeto de prorrogação que o Município se propõe compensar foram já submetidos à concorrência, com o lançamento do primeiro e do segundo procedimento concursal, que agora se encontra em fase final de adjudicação.
132. No que respeita ao presente Acordo de prorrogação, em análise, que deverá produzir os seus efeitos a partir de 4 de dezembro de 2021 até 3 de dezembro 2023 ou até a entrada em funcionamento da nova operação de transportes pelo operador que será selecionado pelo procedimento concursal em curso, o mesmo ainda não foi objeto de visto por parte do Tribunal de Contas.
133. No caso concreto, face ao já exposto, nada obstará à celebração de um contrato(s) de serviço público, pela autoridade de transporte competente, sem submissão à concorrência, também porque já na pendência de um procedimento concursal, desde que devidamente fundamentada a necessidade de pagamento de compensações por imposição de OSP.

134. Naturalmente, sendo previsível o fim do contrato em vigor e que a adjudicação do Concurso Público, que enquadra a prestação dos serviços públicos em vigor, enfrentava delongas, a rutura ou risco de rutura iminente de serviços também seria objetivamente previsível para a autarquia.
135. Aliás, no que tange a situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços haverá que relevar que valor do direito à mobilidade dos cidadãos, independentemente da interruptibilidade do serviço público, e o necessário despoletar dos competentes procedimentos administrativos para o efeito, poderiam, naturalmente, ter sido antecipadas pelo Município.
136. No que respeita a esta terceira prorrogação do Protocolo de 2016 e de 2018, o Município defende que *“a parte II do CCP não seria aplicável ao protocolo em apreço e suas prorrogações (contratação excluída), em virtude de somente as empresas com autorizações, em face da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, e com a homologação das linhas de transporte público coletivo rodoviário, poderem realizar este tipo de serviço, ou seja, o objeto das prestações, não estão submetidas à concorrência de mercado. Os intervenientes no protocolo e suas prorrogações são todas as empresas que operam no concelho no âmbito dos transportes públicos coletivos, assegurando-se, assim, a concretização material dos princípios da transparência, igualdade e concorrência”*.
137. Mais refere o Município o seguinte: *“Mas ainda que assim não fosse, sempre o protocolo e suas prorrogações poderiam ser celebrados por ajuste direto, ao abrigo do disposto na alínea e), do n.º1, do artigo 24.º, do CPP, porquanto só as empresas que outorgaram o contrato podem realizar o transporte público no concelho de Montalegre, nas linhas/circuitos que lhe estão concessionadas, as quais são utilizadas para o transporte escolar de alunos”*.
138. Ou seja, o Município invoca, por um lado, tratar-se de contratação excluída, mas por outro lado, invoca uma eventual aplicação de uma disposição do mesmo Código que permite a contratação através de ajuste direto, por critério material, no caso concreto, a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, pelo facto de as prestações apenas poderem ser confiadas a determinadas entidades, as “transportadoras”, detentoras de autorizações provisórias emitidas e revalidadas, precisamente, pela própria Autoridade de Transportes.
139. Ora, a argumentação apresentada pelo Município, salvo melhor opinião, demonstra ser contrária à concretização material dos princípios da transparência, igualdade e

concorrência que se pretende implementar no âmbito da contratação pública e, em particular, na contratação pública no sector da mobilidade e dos transportes.

140. No caso concreto, nesta terceira prorrogação o Município viu-se na iminência de não conseguir garantir o serviço de transporte à população, a partir de 3 de dezembro de 2021 na sequência da não adjudicação, em julho de 2021, do concurso público internacional, por motivos que não lhes são imputáveis, e, tendo em conta a dimensão dos valores, pelo que o Município apenas poderia assegurar um efetivo procedimento concorrencial com o lançamento de novo procedimento, o que veio a ocorrer com o lançamento de novo procedimento pela CIM, com competências delegadas – que remeteu em setembro de 2021 o respetivo procedimento a parecer prévio desta AMT -, e que se encontra agora em fase de adjudicação.
141. Assim, o Município esclareceu que se viu obrigado a recorrer a esta nova prorrogação do Acordo (com efeitos a 4 de dezembro de 2021 até 3 de dezembro de 2023), isto é, a presente prorrogação pretende, na pendência da adjudicação e início da operação dos serviços contratados no âmbito do procedimento lançado pela CIM (já em fase de adjudicação), assegurar a continuidade do serviço público do transporte de passageiros no Município.
142. Não obstante a necessidade de assegurar a continuidade do serviço de transporte em apreço, a invocação (em singelo) dos normativos em referência [do Regulamento e do RJSPTP] não é suficiente para fundamentar a decisão de contratar, materializada na celebração de um Acordo de prorrogação de um Protocolo, importa, pois, enquadrar também a decisão de contratar à luz de disposição do CCP.
143. Conforme já foi referido pela AMT, em Nota Pública²¹ relativa ao “*Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – obrigatoriedade de submissão à concorrência*”, é necessária a conjugação complementar dos regimes constantes do RJSPTP e do CCP (em conformidade com a interpretação conjugada dos princípios subjacentes ao regime do Regulamento e das Diretivas de Contratação Pública, devidamente transpostas para a nossa ordem jurídica interna), em matéria de contratualização de serviços de transporte público de passageiros.
144. Na referida nota é ainda referido o seguinte:

²¹ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf>.

- *“A possibilidade de recurso excecional a um ajuste direto, motivado por alegada falta de condições objetivas de promover um procedimento do tipo concursal para assegurar a contratualização do serviço público do transporte de passageiros depende da verificação prévia, por parte das autoridades de transportes de requisitos específicos previstos na lei quando, onde e caso se verifique que devem ser demonstrados”;*
- *“Ora, não é possível, nesta data, admitir que alegadas insuficiências genéricas na regulamentação - quanto a matérias que à partida podem ser acolhidos em peças procedimentais - ou alegada inexperiência e falta de capacitação das autoridades de transportes sirvam, por motivos de urgência imperiosa, de fundamentação à antecipação do recurso ao ajuste direto, por critérios materiais. A adoção do ajuste direto por “critérios materiais” (maxime “urgência imperiosa”) apresenta um caráter excecional e terá sempre que ser justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade, às entidades adjudicantes, das circunstâncias invocadas.”*

145. Conforme referido no artigo 19.º do RJSPTP, a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no CCP.

146. A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência.

147. Nos termos do n.º 3, do artigo 19.º do RJSPTP, nas situações de emergência, a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público, sendo que no caso concreto o contrato de serviço público existente consubstancia-se num Protocolo e numa Adenda, que é agora objeto de prorrogação, que visa assegurar a não interrupção do serviço de transporte de passageiros no território do Município, na pendência de um procedimento concursal, que se encontra já na fase de adjudicação e que, nos termos do n.º 4, não excede o prazo máximo de dois anos.

148. Nesse sentido, admitir-se-á a possibilidade de lançamento do ajuste direto, através da celebração de acordo entre as Partes, que vem prorrogar a vigência do Protocolo de

2016 e respetiva Adenda de 2018, nos termos previstos no artigo 19.º do RJSPTP, sendo que tal consideração parte do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população - e já objeto, no passado, de visto do Tribunal de Contas - na pendência de um procedimento concursal, também nos termos de informação pública desta autoridade.²²

149. Por outro lado, não aparenta estar em causa a tomada de procedimentos que possam configurar uma “fuga” à obrigatoriedade de submissão à concorrência, porque tal foi efetivado, ainda que por entidade terceira, e com delongas, em parte não imputáveis à mesma (apresentação de propostas pelo mercado). Na verdade, as decisões do Município ficaram sempre condicionadas pelos resultados de um procedimento paralelo a cargo da CIM.
150. Contudo, não obstante se considerar que é necessário manter o serviço público em funcionamento, porque é um serviço de interesse económico geral, na pendência da adjudicação do procedimento que submeteu estes serviços de transportes à concorrência, considera-se que, tal como exposto, a decisão de contratação e o procedimento devem clarificar, sem margem para dúvidas, a sua base legal, que resultará da articulação do RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos.
151. Em suma, qualquer procedimento de contratação pública, incluindo alterações contratuais (prorrogação contratual, como é o caso) deve sempre ser fundamentada pela entidade adjudicante (Autoridade de Transportes) tendo em conta a necessidade de proceder a uma conjugação rigorosa e complementar das disposições relevantes dos normativos da legislação sectorial (Regulamento/RJSPTP) e da contratação pública (CCP).
152. A Autoridade de Transportes não logrou (ainda) fundamentar, de forma coerente e completa, a sua opção da decisão de contratar, tendo em conta as disposições aplicáveis do CCP (que devem ser, por ela – Autoridade de Transportes – ser invocadas e fundamentadas).

Obrigações de serviço público

153. Neste âmbito o Município confirmou a necessidade de atribuir compensações por OSP, para a realização das linhas em apreço, as quais teriam de ser contratualizadas,

²² [Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros](https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostranportepublico.pdf) - https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostranportepublico.pdf

também tendo em conta as orientações divulgadas pela AMT, designadamente quanto a obrigações de informação e mecanismos de monitorização que permitam a fiscalização da situação económica e financeira de operadores beneficiários de compensações, bem como as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas.²³

154. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT²⁴), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *“Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de [OSP], com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
- *“Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

155. E em cumprimento destas orientações, o Município apresentou fundamentação para esta contratação provisória e temporária, até que seja adjudicado o concurso público internacional da CIM, tendo em conta a mesma fundamentação de base.

156. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor [OSP] ²⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*

²³ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>.

²⁴ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amtautoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

²⁵ Tal como refere 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. *“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.”*

157. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que "o cumprimento de OSP 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.
158. 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"*.^{26 27}
159. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público"*, sendo que as incidências *"(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de*

²⁶ Tal como refere 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. "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 OSP em sintonia com as necessidades dos utentes. 17 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).

²⁷ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado".²⁸

160. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas "*claramente as [OSP] 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 [OSP], tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável*".
161. 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 [OSP] 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 [OSP] em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou [OSP] em causa, mais um lucro razoável²⁹, igual ao efeito financeiro líquido*".
162. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que "*a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou [OSP]*", pelo que, "*para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da*

²⁸ 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". 20 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*".

²⁹ 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*".

incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.

163. 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 [OSP] 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”.*

164. 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”.*

165. Antes de mais, de referir que apesar dos esclarecimentos dados pelo Município no que respeita ao cumprimento das Determinações constantes do Parecer nº 36/2019 continua a verificar-se que, no caso concreto, as obrigações contratuais são algo genéricas, estabelecendo o cumprimento de carreiras e horários, não existindo indicadores claros sobre as obrigações de performance ou de transmissão de informação.

166. Nos contratos em causa são estabelecidas obrigações genéricas quanto a cumprimento de horários e percursos, mas sem que seja objetivado o que se considera por incumprimento. Exemplos de obrigações objetivas são: i) o índice de regularidade (número de serviços suprimidos/número de serviços programados) não pode ser inferior a x%; e/ou ii) o índice de pontualidade (número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados) não pode ser inferior a y%.

167. 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.

168. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação³⁰ é, por si só, relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado, que é a assimetria de informação entre operadores³¹ de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores, do outro lado, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Para além disso, 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.
169. De referir que existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da informação às autoridades de transportes de 27 de setembro de 2018³², elaborada pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
170. No que respeita às obrigações de qualidade o Município refere – em sede de esclarecimentos à AMT - que *“São fixadas obrigações de qualidade na cláusula 7.º, n.º 2, alínea b) de forma genérica mas que consistem e remetem para as que são expressas na legislação europeia e nacional relativa a esta matéria, sendo que é apurada a qualidade dos veículos, neste caso até com a obrigação de estarem em circulação carros com menos de 16 anos, bem como a competência dos motoristas, sendo que se mantêm os mesmos há muitos anos, sendo detentores da formação devida e com vasta experiência, há critérios de limpeza e desinfeção que no período pandémico foram intensificados, a interação das empresas com o município ao nível de informação e articulação é diligente na resposta de toda a resolução das necessidades de transporte e transporte escolar há pontualidade e cumprimento de horários e nunca se verificou qualquer reclamação em relação ao serviço prestado”*, tais obrigações não se

³⁰ 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.

³¹ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf.

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

encontram objetivadas e mensuráveis, por forma a que se possa aferir o seu incumprimento.

171. Apesar de o Acordo de prorrogação ora em análise estabelecer novas obrigações contratuais (por exemplo, nas Cláusulas 2.^a e 7.^a do Acordo), a acrescer às existentes nos instrumentos contratuais que se pretendem prorrogar (Protocolo de 2016 e Adenda de 2018), as mesmas não se encontram em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP.
172. Ora, um contrato sem imposição de OSP, formuladas nos termos exigidos pelo n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, e que sejam efetivamente vinculativos, não está em completa conformidade com o consignado no artigo 23.º e no Regulamento, podendo ser sanada tal inconformidade com os necessários ajustes ao texto contratual.
173. O atual Acordo, na prática, configura uma prorrogação das anteriores condições contratuais, não oferecendo o nível de detalhe no que se refere à definição de OSP ou quanto ao exercício de fundamentação das respetivas compensações e modelo contratual, que a AMT entende ser exigível para este tipo de contratos.
174. O contrato, cujas condições contratuais agora, na prática, se prorrogam, já se encontra em fase de execução e em processo de análise do Tribunal de Contas para efeitos de emissão de visto prévio.
175. No que se refere cumprimento de OSP, designadamente de níveis de serviço, as obrigações contratuais devem ser especificadas, devendo, do mesmo passo, ser densificado o que se considera incumprimento passível de sanção, ou seja, não realização de uma circulação ou mais por linha, por dia, por mês ou sobre como é aferido o incumprimento de regras de segurança ou conforto, de forma clara e objetiva, conforme já tinha sido referido no passado.
176. Também para fundamentar a concordância da AMT quanto à existência de efetivos mecanismos de exequibilidade contratual e de incentivo ao cumprimento de OSP e à eficiência, considera-se que as sanções em causa são insuficientes, pois não é crível que, perante um atraso reiterado de poucos minutos, o Município aplique multa ou rescinda o contrato, atentas as dificuldades procedimentais para substituir o operador por outro, arriscando assim a interrupção do serviço.

Sanções contratuais

177. Por outro lado, apesar do disposto na Cláusula 10.º do Acordo de prorrogação, estabelecer um limite mínimo e máximo de multa diária de 0,5% do valor contratual diário fixado, com um máximo de 10 % do valor global do Acordo por violação da Cláusula 8.ª e penalidade pecuniária entre 5% e 20% do valor contratual global para todas as outras obrigações previstas no Acordo, atendendo ao grau de incumprimento, culpa e circunstâncias atenuantes ou agravantes, não se entende que esta cláusula é suficiente para dar efetivo cumprimento ao disposto no artigo 45.º do RJSPTP.
178. O artigo 45.º do RJSPTP 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.
179. A cláusula 10.º do Acordo de prorrogação deve ser alterada em conformidade, não sendo – de todo - admissível a existência de sanções genéricas para uma universalidade de situações graves ou menos graves.
180. Neste âmbito, em matéria de obrigações e da respetiva aplicação de sanções ao operador pelo não cumprimento das mesmas, cumpre dar nota do Acórdão prolatado a 3 de dezembro de 2021 pela 1ª Secção do Tribunal Central Administrativo, no âmbito do Processo 01973/20.2BEPRT, que refere que *“1-Nos termos do artigo 329.º/1 do CCP as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público³³”*.
181. Tal assume crescente relevância uma vez que está em causa não apenas o pagamento de passes de estudantes, mas também a subsidiação da exploração do transporte público de passageiros.
182. No que respeita às peças procedimentais que compõem o procedimento a AMT questionou o Município sobre de que forma era sancionado o não cumprimento do disposto no artigo 22.º do RJSPTP e a obrigatoriedade de transmissão dos dados constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que permita ao Município elaborar os relatórios públicos

³³ Cfr.: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>.

ali previstos, tendo o Município respondido que as obrigações em matéria de informação estão previstas na Cláusula 8.^a e as sanções por incumprimentos na cláusula 10.^a, n.ºs 4 e 5.

183. Acresce que se o Município refere que os operadores cumpriram com as suas obrigações de transmissão de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP, pelo que se entende que entidade adjudicante já estaria na posse de informação mais detalhada que lhe permitiria fundamentar profusa e objetivamente as compensações em causa.

Direitos dos passageiros

184. No que respeita à obrigação de o operador dispor de Livro de Reclamações, em formato físico e eletrónico, o Município refere, em sede de resposta a pedido de esclarecimentos, que no Acordo não está a referência expressa a que os operadores devam dispor de Livro de Reclamações em formato físico e eletrónico, mas consta da cláusula 8.^a, n.º 5, que *“As Transportadoras ficam obrigadas a cumprir a legislação relativa a direitos de passageiros, designadamente em matéria de reclamações”*.
185. No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção ao Município na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais³⁴, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações³⁵, recomendando-se a sua referência expressa no texto contratual.

Outras questões contratuais

186. Questionado o município sobre se tinha sido designado Gestor do Contrato e se se encontravam definidas as suas competências na Minuta do Acordo, o Município esclareceu que *“foi designado um responsável pela verificação e gestão do Contrato [...] como verdadeiro “gestor de contrato”, figura jurídica esta que passa a ser obrigatória a partir de 2018, contudo o seu nome não aparece designado na Minuta do Acordo. Como dito anteriormente, trata-se de contratação excluída, de acordo com o n.º 1 do artigo 5º do CCP, tal como foi fundamentado desde a celebração do Protocolo em 2016. Assim sendo, foi entendido que a parte II do CCP não seria aplicável uma vez que as empresas signatárias do referido Protocolo e Adenda 2018 são as únicas a deter as autorizações*

³⁴ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf.

³⁵ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amtautoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>.

e com homologação das linhas de transporte público rodoviário a poderem realizar este Serviço”.

187. Pese embora o argumento utilizado pelo Município, de se tratar de contratação excluída, deve ser previsto um gestor de contratos no instrumento contratual que prorroga o Protocolo de 2016 e respetiva Adenda, definindo-se de forma clara as competências desta figura naquele Acordo, reforçando-se, pois, desta forma, a capacidade de o Município monitorizar, supervisionar e auditar, de forma efetiva, a respetiva execução do contrato.
188. 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 novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), 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.
189. Nesse sentido, e independentemente de se tratar de um processo urgente, destinado a evitar que a população se veja impedida de aceder ao transporte público, sobretudo estudantes no início do transporte escolar, mesmo que a urgência pudesse ter sido antecipada pelo Município, e tendo em conta que se replicam condições contratuais anteriormente visadas pelo Tribunal de Contas, a AMT não exigirá fundamentação adicional ou alterações estruturais ao contrato, previamente à sua entrada em vigor.
190. Naturalmente, estas considerações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região;
191. Ainda assim, consideramos que a execução do contrato que ora se propõe deve ser sujeita a diversas determinações e obrigações de reporte.
192. De sublinhar que, tal como defendido pela AMT³⁶:

³⁶ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amtautoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf.

- A fundamentação do preço contratual seja uma competência da entidade adjudicante, está subjacente ao enquadramento legal, nacional e europeu, e às orientações da AMT nesta matéria, que apenas através do cumprimento da obrigação de transmissão de informação por parte de operadores económicos, beneficiários de financiamento público, é possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos;
- A atribuição de tais compensações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que as autoridades de transportes/entidades adjudicantes devem poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhes permitam exercer as competências que legalmente lhes estão atribuídas.
- 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 OSP e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade;
- Se os operadores de transportes não transmitirem a informação a que estão legalmente obrigados, não será, em princípio, aceitável que sejam beneficiários daquele esforço financeiro público.

193. Nesse sentido, 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. Ou seja, se o operador não transmitir dados relevantes relativos à execução contratual, incluindo dados de gastos e rendimentos, essenciais ao cálculo da compensação, não deverá ser beneficiário da mesma até que tal incumprimento seja sanado.

194. A Cláusula 5.^a, n.º 4 do Acordo de prorrogação, prevê a possibilidade de ajustamento do valor contratual tendo em conta os níveis de serviço público verificados na pendência da execução do Acordo, por outro lado, a Cláusula 9.^a, n.º 2, do Acordo estabelece que «As *TRANSPORTADORAS* devem manter sistemas de contabilidade certificados e em cumprimento da lei, compatíveis com as obrigações para si emergentes deste Acordo e do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, prestando prova

dessa certificação e cumprimento de requisitos quando tal lhe seja solicitado pelo Município».

195. Os operadores devem, pois, dispor de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, deve estar expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos 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.
196. Ora, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica (acompanhando os pagamentos previstos), com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
197. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de OSP geral um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
198. Mais se recomenda que se certifique, valide ou audite, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
199. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com OSP, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve 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.
200. 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.
201. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativo - das rúbricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como

dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo; • Indicação de n.º de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • Valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
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 nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> • Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

175. Uma vez que o contrato prevê uma compensação por dia útil de € [confidencial] sem IVA, para os percursos referidos na Cláusula 3.^a do Acordo, num valor total máximo de €[confidencial], sem IVA, para o período entre 4 de dezembro de 2021 até 3 de dezembro 2023 ou até ao início da entrada em funcionamento da nova operação de transportes no concurso a adjudicar pela CIM para a região, a qual foi fixada com base nos cálculos

apresentados dos custos de exploração constantes do ANEXO C, tal deverá ser corrigido antes da assinatura e comprovado, com dados reais e comprovados, na execução do contratado.

176. No que respeita à compensação financeira e considerando a informação financeira constante do Anexo C, a mesma apresenta a informação mínima ao cálculo do seu montante que será igual ao efeito líquido, designadamente sobre as incidências negativas e positivas em relação ao conjunto de OSP impostas pelo Município, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, isto é, os custos incorridos e as receitas decorrentes da aplicação de um tarifário e um lucro razoável que se entende como uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no sector 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.
177. De outro ângulo, tendo em consideração a atual conjuntura de aumento dos custos de exploração (custos com os combustíveis e com o pessoal) o Município deverá reponderar se a compensação aos operadores proposta se mantém atual.
178. É certo que os impactos ainda são imprevisíveis, na sua extensão temporal e objetiva, será de prever a possibilidade de ajuste do contrato por a alteração de pressupostos ter de acompanhar a alteração da realidade da exploração, seja quanto a custos e receitas, seja quanto às compensações a pagar em função dos serviços efetivamente realizados.
179. Na sequência dessa reponderação, se o Município entender necessário e justificado reajustar a compensação em questão, deverá dar nota desse facto à AMT, de forma fundamentada.
180. No que se refere à atualização tarifária, será de garantir a aplicação das regras constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, bem como do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
181. Sublinha-se que também nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo. 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 abril, 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.

Outras questões

182. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato, ao mesmo tempo que integra uma CIM que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.
183. Será da maior relevância avaliar o eventual impacto no modelo económico da Concessão da CIM dos contratos “*ad hoc*” – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “*ad hoc*”, como o ora em causa, têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município aos operadores em referência, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro.
184. Não obstante não se verifique a sobreposição temporal entre os contratos “*ad hoc*” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional.
185. Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município³⁷, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais do contrato regional e uma redução da TIR, chamada de atenção esta que, não poderá deixar de ser recordada, de forma a minimizar os riscos de eventuais pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro por parte da operador no decurso da execução contratual.
186. Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma reanálise dos pressupostos dos Modelos contratuais – máxime no que respeita às projeções da

³⁷ Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

procura, nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.

187. Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais ampla poderá não justificar tais compensações.

Racionalidades societais e interesses relevantes

188. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, e não obstante os mesmos, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
189. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região, com condições de estabilidade necessárias à manutenção na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.
190. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
191. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida a manutenção do serviço público essencial. Ou seja, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público de assegurar a satisfação permanente nas necessidades da população.
192. O reforço e aplicação de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que,

em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.

193. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, pode potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
194. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM e dos municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
195. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.
196. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

197. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.

198. 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 (numa perspetiva de concorrência não falseada) 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.
199. Os dados utilizados para a definição de OSP baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade – sem prejuízo do atual clima de incerteza causado pelo aumento do preço dos combustíveis, de contornos e duração ainda imprevisíveis - tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
200. Contudo, não obstante se considerar que é necessário manter o serviço público em funcionamento, porque é um serviço de interesse económico geral, na pendência da adjudicação do procedimento que submeteu estes serviços de transportes à concorrência, considera-se que, tal como exposto, a decisão de contratação e o procedimento devem clarificar, sem margem para dúvidas, a sua base legal, que resultará da articulação do RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos.
201. Assim, uma vez que 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 dos recursos públicos (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, e dos artigos 40.º e 46.º, todos dos Estatutos da AMT, quanto a contratos em vigor e em próximas contratações, se garanta:
- A decisão de contratação e o procedimento devem clarificar de forma expressa e sem margem para dúvidas, a sua base legal, que resultará da articulação do RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos, que deverá ser notificada à AMT;

- A definição objetiva e mensurável de OSP³⁸, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc...), estabelecendo indicadores de cumprimento, como, por exemplo, que o índice de regularidade (número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados) não poderá ser inferior a x% ou que o índice de pontualidade (número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados) não poderá ser inferior a y%³⁹;
- Se pondere a possibilidade de ajustar os valores apresentados no Anexo C ao Acordo, no que respeita à compensação dos custos de exploração (Custos com o combustível e com o pessoal), tendo em consideração, designadamente, o presente – e de duração imprevisível – aumento dos custos com o combustível;
- O cumprimento do disposto no artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, apuradas de forma objetiva, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento); e
- Que seja aferido se os operadores cumpriram todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

202. Mais se recomenda que:

- Os operadores disponham de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, e que é expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos 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;

³⁸ 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>.

³⁹ 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.

- Seja elaborado um relatório de execução contratual⁴⁰, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração⁴¹ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁴²;
- Se proceda à 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/2020, de 7 de abril, na sua redação atual⁴³;
- Os operadores transmitem 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 Regulamento⁴⁴ ⁴⁵ ⁴⁶ e os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios⁴⁷ ⁴⁸, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁴⁹;

os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

⁴⁰ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade

⁴⁰ Disponível em: [. 40](#) De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

⁴¹ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade

⁴² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

⁴³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

⁴⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴⁵ 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.

⁴⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

- A transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de OSP, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
 - O cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
 - O cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o 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 de um Gestor dos Contratos, a quem compete, designadamente: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares dos operadores (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.
 - Se garanta 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;
 - Se garanta que 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.
203. Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou

administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região.⁵⁰

204. De sublinhar que estas determinações e recomendações têm conta o facto de se tratar de contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, e num contexto de profundos impactos negativos para a população e operador, resultante das limitações impostas por decisões governamentais, por imperativos de saúde pública.
205. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
206. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população.

V - CONCLUSÕES

207. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT, quanto à necessidade de contratualizar o serviço público, é favorável, de forma condicionada, por se considerar que o instrumento contratual apresentado e respetiva fundamentação, de carácter transitório e até que entre em execução o contrato resultante do procedimento concursal público internacional em curso pela CIM – cuja submissão à concorrência já se verificou – estão em *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.

⁵⁰ Compensação pela disponibilização do passe 4_18@escola.tp, do passe sub23@superior.tp e do passe Social + http://www.amt-autoridade.pt/media/2501/compensacoes_passes.pdf, Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar http://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimotransportepassageiros.pdf, 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 http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público - COVID-19 - http://www.amtautoridade.pt/media/2514/apoio_reforco_oferta_transporte_publico_covid-19.pdf

208. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentada a atualização/modificação da compensação económica a pagar ao operador por cumprimento de OSP, face ao valores anteriormente apresentados pelo Município à AMT, tendo sido apuradas as respetivas incidências negativas (custos e lucro razoável) e positivas (receitas), perfazendo o valor total atual de €_[confidencial], que corresponde ao efeito financeiro líquido, verificando-se um acréscimo de cerca de €_[confidencial] na compensação das OSP a contratualizar pelo Município face à anterior prorrogação.
209. O acréscimo da provisão da compensação financeira a pagar aos Operadores, ora proposto, está em linha com o aumento previsto de dias de operação e quilómetros contratados, pelo que se considera que o valor apresentado está fundamentado, isto é, aqueles montantes correspondem ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre as receitas e os custos associados ao cumprimento das OSP em causa.
210. Sem prejuízo, e uma vez que se tratam de compensações estimadas, sujeitas a acertos, com base em dados reais relativos à execução das OSP, o Município deverá dar conhecimento de tais diligências de verificação de dados de base e de eventuais acertos ou confirmação dos valores pagos, no sentido de garantir, a todo o tempo, a conformidade da execução contratual com o enquadramento legal.
211. Contudo, não obstante se considerar que é necessário manter o serviço público em funcionamento, porque é um serviço de interesse económico geral, na pendência da adjudicação do procedimento que submeteu estes serviços de transportes à concorrência, considera-se que, tal como exposto, a decisão de contratação e o procedimento devem clarificar, sem margem para dúvidas, a sua base legal, que resultará da articulação do RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos, devendo estar a sua produção de efeitos condicionada ao cumprimento deste procedimento, o que ora se determina
212. Por isso, necessidade de dar cumprimento às determinações consagradas no presente Parecer, pelo que o parecer favorável está condicionado ao cumprimento destas determinações, no sentido de se assegurar, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais aplicáveis.

213. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite o reforço da cobertura da oferta de transportes público em região de baixa densidade ou alta dispersão populacional.

Lisboa, em 08 de junho de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino