

PARECER N.º 47/AMT/2020

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Albufeira remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício S-CMA/2020/6059, de 13-05-2020, no âmbito do procedimento de prorrogação da “Prestação de serviços de transportes urbanos de Albufeira – Serviço GIRO – linhas verde, azul, vermelha, vermelha 2 e laranja” para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;

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

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

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
5. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o enquadramento e a *compliance* com, entre outros, a 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 com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento).
6. 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 de diversos paradigmas societários, *i)* investidores, *ii)* profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

7. A AMT emitiu o Parecer n.º 47/2019, de 18 de outubro, no sentido positivo, quanto ao procedimento pré-contratual em regime de concessão da rede de transportes urbanos de Albufeira, mas também quanto ao ajuste direto, efetuado na pendência daquele concurso, quanto às linhas atualmente existentes e em funcionamento, ou seja, Linha Verde, Linha Azul, Linha Vermelha e Linha Vermelha 2.
8. Foi referido naquele parecer que *“ainda que estejamos na pendência da lançamento de um concurso público, mas tendo em conta que até à adjudicação se terá de manter o serviço às populações, para se possa confirmar a total aderência legal do modelo contratual, deverá determinar-se, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea*

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

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

a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, quanto atual contrato, deve ser elaborado um relatório de execução contratual que contenha, de forma circunstanciada:

- *Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios estabelecidos para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento;*
- *Demonstração dos níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) e identificação de todos os incumprimentos verificados;*
- *Informação se foram aplicadas sanções face a incumprimentos;*
- *Identificação dos procedimentos tidos para auditar/verificar os dois pontos anteriores;*
- *Identificação concreta do incumprimento de obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP. Neste aspeto, o Município deverá apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC) para efeito do competente procedimento contraordenacional, bem como deverá apurar e sancionar outros incumprimentos contratuais no âmbito do anterior acordo;*
- *Informação circunstanciada sobre o cumprimento das obrigações do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;*
- *Informação sobre se os postos de atendimento ao passageiro possuem livro de reclamações físico;*
- *Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto e da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se às adequadas informações e notificações, à Inspeção Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas.”*

9. Mais foi referido que no “atual contrato e/ou na sua prorrogação, deve consagrar-se:

- *No que se refere cumprimento de obrigações de serviço público, designadamente de níveis de serviço, deve existir especificação e objetivação de todas as obrigações contratuais:*

- *Deve ser especificado o que se considera incumprimento operacional 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 outras regras de qualidade ou obrigações contratuais e/ou considerar-se/expressar-se que qualquer desvio, de qualquer horário ou frequência, num único dia, é considerado incumprimento passível de sanção. De referir que conceitos contratuais como “pontualidade, regularidade, continuidade, eficiência, atualidade, segurança, conforto, cortesia do serviço, a igualdade no tratamento dos utentes” quando se trata da prestação de serviço público de passageiros devem ser adequadamente parametrizados e objetivados⁵ e tal objetividade fundamenta a concordância da AMT quanto à existência de efetivos mecanismos de exequibilidade contratual e de incentivo ao cumprimento de obrigações de serviço público;*
- *Devem ser consagradas sanções, com um valor objetivo e mensurável, para todos os incumprimentos contratuais, eventualmente em face do valor contratual, incidindo não só na prestação do serviço público, mas também nas obrigações de prestação de informação, bem como em obrigações de qualidade, graduando-as em função da sua gravidade; Tal implica que todas as obrigações contratuais devem ter expressão objetiva, para que possam ser mensuráveis.*
- *Introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, sem prejuízo de, num período transitório, se introduzirem regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa não contratualizadas diretamente nos contratos sujeitos a parecer, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração.*
- *Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁶, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;⁷*

⁵ No mesmo sentido o artigo 37.º e artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais já citados.

⁶ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁷ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

- *O operador deve facultar à autoridades parte/totalidade dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e que permitam a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015⁸⁹.”*

10. Foi igualmente referido que:

- *“Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função dos circunstancialismos concretos e 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.*
- *Mais se deverá determinar que, antes do fim do prazo da atual prorrogação, deverá ser apresentada informação sobre o cumprimento das determinações efetuadas e demonstrar que as medidas a tomar têm a virtualidade de sanar as insuficiências verificadas e são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa, sob pena de anulabilidade dos atos administrativos que os enformaram.*
- *Podendo estar em causa nova extensão da vigência do atual contrato, considera-se que, face aos dados apurados na execução contratual, o Município deve efetuar novo exercício de fundamentação das compensações/remunerações, não sendo, nessa altura, admissível que se*

⁸ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

baseie em valores declarados e não validados/certificados pelo Município ou que não tenha em conta as presentes determinações.”

11. Através do ofício S-CMA/2019/18526 de 18-12-2019, em cumprimento das determinações foi remetido:

- Relatório de execução contratual;
- Novo aditamento contendo as recomendações e determinações constantes do parecer;
- Comprovação da entrega do processo no Tribunal de Contas.

12. No que belisca à *“Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios estabelecidos para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento”*, refere o Município que *“no ajuste direto atualmente em vigor, foi atualizado o valor mensal do serviço, que era de [confidencial] €, de acordo com os índices de inflação publicados pelo Instituto Nacional de Estatística, para os transportes (que à data só estavam publicados até maio, sendo nesse mês de 2,98% de variação média dos últimos 12 meses), sendo pago um valor médio mensal de cerca de [confidencial] €. Anexa-se de seguida o quando onde constam os atuais custos de exploração, tendo em conta que os atuais circuitos têm uma extensão de cerca de metade da que respeita aos circuitos propostos na nova concessão e tendo em conta o estudo económico constante da mesma; os custos de manutenção; e as receitas recebidas, considerando-se assim coerente o valor mensal a pagar:*

[confidencial]

13. No que se refere à demonstração dos níveis de execução contratual, [confidencial]

14. Foi também esclarecido que *“durante o contrato não foram aplicadas quaisquer sanções por incumprimento,* [confidencial]

15. No que se refere à identificação concreta do incumprimento de obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, refere Município que *“encontram-se na presente data em inserção todas as linhas, paragens, horários e tarifários relativos à presente prestação de serviços, sendo que em relação a algumas das linhas será necessário a inserção de novos eixos de via por parte do IMT por forma a permitir a inserção, conforme email enviado a essa entidade, pela EVA Transportes e que se anexa (...) comprometendo-se este Município a informar V. Exas dessa inserção aquando da respetiva validação (que será feita pelo Município enquanto Autoridade de Transportes relativamente aos transportes urbanos).”*
16. Por outro lado, *“não é do conhecimento deste Município a existência de qualquer incumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro ou no Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, pelo que se considera que, no que respeita às responsabilidades do Município e do adjudicatário no âmbito do serviço GIRO, os mesmos foram e continuarão a ser cumpridos. (...) Os postos de atendimento ao passageiro (serviço GIRO) situam-se na Estação Central de Camionagem de Albufeira (Terminal Rodoviário), existindo livro de reclamações físico nessas instalações.”*
17. Finalmente, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto e da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, *“o Município de Albufeira reporta anualmente a informação no âmbito dos benefícios concedidos à Inspeção Geral de Finanças em obediência ao disposto na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. No procedimento por ajuste direto atualmente em vigor procedeu-se à adequada notificação ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia do processo, (...).”*
18. Através do ofício S-CMA/2020/4689 de 30-03-2020, por solicitação da AMT, o Município, envia nova documentação, dando conta da versão final do contrato bem como do lançamento do procedimento concursal que havia sido objeto de parecer prévio vinculativo desta Autoridade.
19. Com o ofício S-CMA/2020/6059, de 13-05-2020¹⁰, vem solicitar novo parecer para prorrogação da “Prestação de serviços de transportes urbanos de Albufeira – Serviço GIRO – linhas verde, azul, vermelha, vermelha 2 e laranja” para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, dando conta de que anterior prorrogação foi objeto de visto prévio do Tribunal de Contas.

¹⁰ Foram solicitados esclarecimentos, que foram respondidos em 18-05-2020.

20. Quanto a esta nova prorrogação, constata-se que são mantidas as anteriores disposições contratuais, onde se destaca a inserção de uma norma relativa a penalidades contratuais e uma disposição relativa ao acompanhamento contratual, onde se incluir a obrigação de o adjudicatário elaborar relatórios de reporte com uma periodicidade mensal (até ao dia 8 do mês seguinte ao mês a que diga respeito), contendo diversa informação¹¹ 12.
21. Mais refere as alterações foram efetuadas, na medida do possível de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público.
22. De qualquer modo, a AMT solicitou, em 13-05-2020, o seguinte:
- Ponto de situação relativamente ao procedimento concursal, que foi objeto de parecer desta Autoridade;
 - Esclarecimento sobre se a nova prorrogação está sujeita a condições resolutive, ou seja, se poderá terminar antes do prazo máximo definido, em caso de adjudicação do novo contrato após findo o procedimento concursal;
 - Qual a fundamentação do preço contratual de €_[confidencial], quando a primeira prorrogação tinha como valor € _[confidencial] e a segunda prorrogação ascendeu a €_[confidencial];
 - Informação quanto à elaboração de relatório de execução contratual e outras determinações recomendações efetuadas no referido parecer.
23. Em resposta, foi informado que:
- O “*Concurso público internacional para a concessão da rede de transportes urbanos de Albufeira (Rede GIRO)*”, encontra-se em tramitação, aguardando a apresentação de propostas até 30 de junho de 2020;

¹¹ Ou seja, (i) Número de títulos de transporte vendidos por tipo; (ii) Receita tarifária total e por título de transporte, por linha; (iii) Número de títulos validados por tipo e por linha; (iv) Número de passageiros transportados por linha e por título de transporte utilizado; (v) Número de veículos / Km comerciais produzidos por linha (caso seja possível obter essa informação através do sistema de bilhética atual); (vi) Número de passageiros / Km transportados por linha (caso seja possível obter essa informação através do sistema de bilhética atual); (vii) Velocidade comercial média, por linha em Km/h: À hora de ponta; No corpo do dia. (viii) Taxa média de ocupação por linha e por veículo; (ix) Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora e duração); (x) Índices de regularidade por linha; (xi) N^o de ocorrências com passageiros por linha; (xii) N^o de acidentes com veículos por linha e por tipo de acidente (colisão, despiste ou atropelamento); (xiii) N^o de fiscalizações comerciais realizadas por linha; (xiv) Número de fraudes detetadas; (xv) Taxa de fraude por linha.

¹² Mais prevê que “*sem prejuízo da informação identificada neste artigo, a entidade adjudicante poderá inspecionar, em qualquer momento, instalações, locais, veículos e qualquer elemento afeto à prestação de serviços, para verificar o cumprimento das obrigações de serviço público, assim como solicitar ao adjudicatário outros documentos e informações relacionados com o funcionamento dos serviços.*”

- *“Tal como descrito no artigo 3º do caderno de encargos, “A prestação de serviços a realizar no âmbito do contrato iniciar-se-á a 1 de julho de 2020 e vigorará até dia 19 de agosto de 2021 (data limite por forma a cumprir o disposto no n.º 4 do artigo 19º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), publicado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua atual redação), ou até que seja emitida decisão do Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização prévia do processo de “concessão da rede de transportes urbanos de Albufeira (Rede GIRO)”, o que ocorrer primeiro.”*
- O relatório de execução contratual relativo à prestação de serviços atualmente em vigor, será remetido aquando do término da mesma, em cumprimento do mencionado nos pontos 161 e seguintes do parecer prévio vinculativo mencionado, podendo ser enviado de imediato com os dados/informações relativas ao decorrer do procedimento até à presente data.

24. [confidencial]

25. [confidencial]

26. [confidencial]

27. Em 18-05-2020, em cumprimento do estipulado no n.º 161. do parecer n.º 47/2019, foi remetido o relatório de execução contratual que informa que:

[confidencial]

III – DA ANÁLISE

28. Tal como consta de informação pública produzida pela AMT¹³, decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento) e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), que adapta à realidade nacional aquela legislação europeia a regra geral de submissão à concorrência da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos.
29. Os serviços de transporte público de passageiros por modo terrestre devem ser conformados num contrato de serviço público desde que se preveja a atribuição de direitos exclusivos e /ou a definição/compensação por obrigações de serviço público,

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

sendo o regime-regra para atribuição/adjudicação desses serviços o modo concorrencial (procedimento de contratação pública – concurso público).

30. Nos termos do consignado no artigo 19.º do RJSPTP, em estrita consonância com o Regulamento, é legalmente admissível o recurso ao ajuste direto (ou a outras situações de atribuição direta, como é o caso de prorrogação de contratos de serviço público já em vigor) em situações muito específicas.
31. Assim:
- 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;
 - Nestas 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;
 - Em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3 do Artigo 19.º (rutura ou risco eminente de rutura de serviço e situações de emergência), o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos.
32. Mais se refere que a adoção do ajuste direto por “critérios materiais” (*maxime* “urgência imperiosa”) apresenta um carácter excecional e terá sempre que ser bem justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade, às entidades adjudicantes, das circunstâncias invocadas.
33. De referir que estatui a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP que “1- Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando:] (...) c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não estejam em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.”

34. Ora, no caso vertente, o Município diligenciou no sentido de submeter à concorrência os serviços públicos de transporte de passageiros, tendo as respetivas peças procedimentais sido objeto de parecer prévio positivo da AMT.
35. Neste registo, em ordem a assegurar a ininterruptibilidade de um serviço público essencial¹⁴, e na pendência de um procedimento concursal, o Município pretende recorrer ao ajuste direto do serviço público de transporte de passageiros, na expectativa da finalização, a breve trecho, do referido concurso público, tendo as referidas peças procedimentais sido alvo de parecer prévio positivo da AMT.
36. Portanto, a prorrogação em termos formais é possível, aliás, por repetição de igual procedimento validado anteriormente pela AMT e que foi objeto de Visto Prévio do Tribunal de Contas.
37. Por outro lado, não só a possibilidade de recurso a uma prorrogação contratual na pendência de um procedimento concursal foi anteriormente validada, como também o seu modelo económico-financeiro, pelo que, mantendo-se as mesmas condições, dar-se-ão por integralmente reproduzidas as considerações ínsitas no Parecer AMT n.º 47/2019, de 18 de outubro.
38. Contudo, no que se refere às disposições contratuais, consideramos que deverão ser introduzidas disposições no Caderno de Encargos que decorrem já das determinações e recomendações da AMT.
39. Se, por um lado, se poderia considerar que uma prorrogação de curta duração e perante a possível e próxima adjudicação de um contrato na sequência de procedimento concursal, arriscaria conduzir à avaliação de que alterações profundas no contrato poderiam ser demasiado onerosas para a sua execução, por outro, face ao hiato de tempo entretanto decorrido em sucessivas prorrogações e face ao período de tempo que ainda poderá decorrer até tal adjudicação, considera-se ser necessário pugnar por uma execução contratual mais objetiva, transparente e sindicável.
40. Em primeiro lugar, uma vez que a autoridade de transportes deve proceder aos reportes anuais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e à elaboração e publicação dos relatórios previstos

¹⁴ De acordo com a Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de julho.

no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, ¹⁵¹⁶, que aliás, devem ser cumpridos até 1 de outubro deste ano¹⁷, deverá ser prevista contratualmente a obrigação do operador colaborar com a autoridade na prestação da informação necessária àqueles reportes, sob pena de aplicação de multa contratual ou prever, expressamente, que no âmbito das obrigações de informação ou do dever de colaboração previstas no contrato, inclui-se a prestação de informação para os efeitos de elaboração daqueles reportes.

41. Por outro lado, deve ser expressamente prevista a obrigatoriedade de cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP uma vez que o seu incumprimento, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP¹⁸ e não existem evidências do cumprimento daquela norma.
42. De referir que os reportes previstos no ponto 40, são consentâneos com os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹⁹, e são absolutamente essenciais na transparência e sindicabilidade de uma contratação de serviços públicos de transporte de passageiros e para permitir, a todo o tempo, a sua supervisão e confirmação da aderência ao enquadramento jurisprudencial e legal nacional e europeu aplicável²⁰.
43. Considera-se que tais obrigações não se revelam excessivas face ao volume de produção e nível de compensações/remuneração previstas no presente contrato, afigurando-se que outros operadores, com serviços mais reduzidos e com um nível remuneratório inferior conseguem acomodar tais procedimentos.
44. Por outro lado, também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (e de acordo com as recomendações da AMT²¹), os procedimentos de contratação, sua fundamentação e

¹⁵ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

¹⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

¹⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf

¹⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²⁰ Naturalmente adaptando ao caso concreto.

²¹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

respetiva execução, para efeitos dos artigos 23.^o e 24.^a do RJSPTP, devem dar resposta a:

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

45. Ora, a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o cabal preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²², de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite aos operadores, em alguns casos, um exercício de “poder de mercado”. Importa, por isso, evitar a existência de contratos pouco vinculativos sem obrigações claras que potenciem essa falha de Estado e de mercado, que ora se deverá mitigar e que se espera que seja totalmente eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação²³.

46. Do mesmo passo, deve resultar obrigatória a detenção de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística por gasto, rendimento e linha, com tratamento autónomo e transparente dos diversos gastos e rendimentos relacionadas com o exercício das atividades do operador abrangidas e não abrangidas no contrato, ou que, pelo menos, a conta de exploração associada ao contrato apresente os dados de reporte procedendo a tal desagregação.

²² Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

²³ Por outro lado, haverá que acautelar que as sucessivas prorrogações e respetivas condições económicas não coloquem em causa o futuro concurso público, que se pretende que seja equitativo, transparente e não discriminatório e que suscita uma efetiva concorrência. Ou seja, as presentes prorrogações devem ter por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira mas não atribuir condições economicamente mais vantajosas para os operadores incumbentes do que o futuro contrato, podendo adiar ou fazer perigar a sua adjudicação, por diversas vias.

47. Para este efeito, mais se recomenda que se certifique, valide ou adite, sempre que necessário, a informação transmitida pelo operador, 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, ou ao abrigo do PART²⁴) ou passes escolares.
48. Recordamos ainda que, tal como determinado, antes do fim do prazo da atual prorrogação, deverá ser apresentado o relatório de execução contratual, devendo o mesmo conter a avaliação sobre a adequabilidade do regime de compensações/remunerações, devendo ter-se em conta dados e validados/certificados pelo Município.
49. Ademais, ainda que haja referência ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, no que se refere a direitos dos passageiros, recomendando-se especial atenção na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais²⁵, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações, físico e eletrónico²⁶.
50. Deverá igualmente existir referência expressa ao regime da atualização tarifária, através da referência à Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

51. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
52. 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

²⁴ Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro.

²⁵ 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

²⁶ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

53. Não obstante a presente prorrogação manter o modelo contratual e económico-financeiro já validado pela AMT e pelo Tribunal de Contas, considera-se ser de determinar:

- Garantir que o operador deve colaborar, sob pena de aplicação de multa contratual, com a autoridade de transportes para que se possa dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019²⁷;
- Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Introduzir referencia expressa ao regime da atualização tarifária, através da referência à Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Garantir a indicação nominal do gestor do contrato, termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos;
- Garantir o cumprimento dos 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, bem como da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- Garantir a disponibilização de contabilidade analítica, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades ou que, pelo menos, a conta de

²⁷ Deverá ser prevista contratualmente a obrigação do operador colaborar com a autoridade na prestação da informação necessária àqueles reportes, sob pena de aplicação de multa contratual ou prever, expressamente, que no âmbito das obrigações de informação ou do dever de colaboração previstas no contrato, inclui-se a prestação de informação para os efeitos de elaboração daqueles reportes.

exploração associada ao contrato apresente os dados de reporte procedendo a tal desagregação.;

- Da execução contratual resulte a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, nos termos já referidos em anterior parecer;
- Para aquele efeito, mais se recomenda que se certifique, valide ou adite, sempre que necessário, a informação transmitida pelo operador, 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, ou ao abrigo do PART) ou passes escolares.

V – DAS CONCLUSÕES

54. Face ao exposto, o parecer deverá ser no sentido positivo, não obstante ao prosseguimento da prorrogação do contrato, no pressuposto da manutenção das mesmas condições contratuais que já tinham sido validadas pela AMT e depois pelo Tribunal de Contas e apenas pelo prazo necessário à finalização do novo procedimento concursal.
55. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao procedimento contratual é positivo, mas condicionado ao cumprimento das Determinações e das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de supervisão e acompanhamento por parte da AMT
56. Acresce que, neste contexto, não se justifica o lançamento de procedimento de consulta a mais do que uma entidade, para além daquela que já hoje presta tais serviços, dados os circunstancialismos específicos que enformam o caso concreto e por poderem implicar alterações de condições e prazos contratuais incompatíveis com a finalização do procedimento concursal em curso.
57. Para o efeito, será de dar aqui por integralmente reproduzido, o Parecer n.º 47/2019, de 18 de outubro.

Lisboa, 21 de maio de 2020.



O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho