

PARECER N.º 24/AMT/2021

I – DO OBJETO

1. Através de ofício de 01-02-2021, a Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão-Lafões (CIM), veio, no âmbito da atribuição de compensação, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, pela realização dos serviços essenciais de transporte público na região, remeter à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um pedido de mediação, nos termos do n.º 1 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, quanto à divergência quanto ao cálculo do valor de compensações a atribuir, pela prestação de serviços mínimos e/ou essenciais durante os segundos e terceiros trimestres de 2020, quanto ao operador [confidencial]
2. Foram também enviadas:
 - Atas de reunião do Conselho Intermunicipal da CIM de 11-05-2020, de 08-09-2020, 03-11-2020 e 09-12-2020;
 - Fundamentação subjacente ao procedimento de atribuição de compensações por obrigações de serviço público aos operadores da região pela CIM de 01-06-2020 a 30-06-2020, de 01-07-2020 a 16-09-2020;
 - Pronúncia dos operadores da região quanto ao método de atribuição de compensações.
3. Através de email de 02-02-2021 a AMT solicitou documentação adicional à CIM, que foi respondido a 05-02-2021, informando também que *“Relativamente ao número de operadores existentes no território, os mesmos são 5, [confidencial].”*
4. Através de email de 05-02-2021 a AMT solicitou a pronúncia ao operador, no prazo de 10 dias, que respondeu a 12-02-2020.
5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
6. 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.

7. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- 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, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável¹;
- 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 serviço²;
- 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 contratuais³;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴.

8. De referir que ao presente parecer não se aplica o Regulamento de Mediação e de Conciliação da AMT⁵ por este ser dirigido a *“conflitos de natureza legal, comercial e contratual emergentes das relações entre: a) Os consumidores ou terceiros bem como entre os passageiros ou utentes e as empresas pertencentes aos setores regulados pela AMT; b) As empresas pertencentes aos setores regulados pela AMT.”*, o que não é o caso.

¹ Alíneas alínea a)) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos

² Alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

³ Alínea f) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁵ Regulamento n.º 565/2018, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 160, de 1 de agosto de 2018

9. Ainda que assim não fosse, nos termos do artigo 8.º daquele regulamento resulta que a mediação não se aplica, entre outras situações, quando o conflito não seja passível de ser submetido à mediação e à conciliação, o que se afigura ser o caso.
10. No caso concreto, o enquadramento legal estipula, amplamente, os trâmites a seguir no procedimento contratual das partes, sendo que a intervenção da AMT se encontra condicionada pela avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril e os prazos inerentes.
11. Dependendo das autoridades de transportes definir os serviços essenciais, a articulação com os operadores, e dependendo daquelas definir os critérios de compensações, de acordo com a lei, e com base em dados comprovados e validados dos operadores, o parecer da AMT assumirá um carácter, predominantemente, interpretativo, quando a alguns aspetos, estando na esfera de atuação das partes a obtenção de consenso quanto aos termos contratuais.

II – DA INTRODUÇÃO

12. Refere a CIM, na referida exposição, o seguinte:
 - *“Tendo em conta o impacto da pandemia (que ainda se mantém visível no presente momento), o Estado aprovou um conjunto de normas legais e regulamentares que obrigam as autoridades de transportes a adaptar os “respetivos” serviços públicos de transporte de passageiros, de forma a garantir a disponibilidade e a continuidade dos “serviços de transporte mínimos essenciais” à população salvaguardando a continuidade do serviço públicos essencial e o cumprimento das regras de salvaguarda da saúde pública”;*
 - *Neste âmbito, a Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões, enquanto autoridade de transportes competente, tem vindo a proceder a atualizações, com o consenso dos operadores, dos serviços previstos nas “autorizações provisórias”, de forma a implementar os “serviços de transporte mínimos essenciais”.*
 - *Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, determinou o Conselho Intermunicipal desta Comunidade Intermunicipal, através da deliberação tomada em reunião extraordinária em 11 de maio de 2020, a abertura do procedimento tendente à atribuição de compensações aos*

operadores de serviços público de transportes mediante a utilização dos meios de financiamento previstos naquele diploma legal”;

- *Nesse contexto, por forma a assegurar o cumprimento do disposto no n.º 2 e seguintes do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020. Nomeadamente quanto à necessidade dos apoios concedidos atenderem “às perdas de receitas decorrentes dos efeitos da situação epidemiológica e dos custos associados à supressão das necessidades de transportes estabelecidas pelas autoridades de transportes”, e de evitar situação de sobrecompensação, foi estabelecida a obrigação de prestação, pelos operadores abrangidos, com a periodicidade mensal, da informação constante do Anexo I à deliberação do Conselho Intermunicipal de 11 de maio de 2020, e de outras informações complementares e esclarecimentos que a Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões viesse a solicitar”.*
- *Por outro lado, a atendendo às dificuldades de liquidez dos operadores de serviço público, aliás reconhecidas no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, deliberou o Conselho Intermunicipal, em 11 de maio de 2020, “atribuir a cada operador, autorizando a respetiva despesa, a título de pagamento por conta da compensação pelo défice de exploração, legitimada pelo Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, através dos meios de financiamento previstos no artigo 3.º, os valores aí indicados.*
- *Assim, foi dado início formal aos procedimentos tendentes à atribuição de compensações aos operadores de serviço público de transporte mediante a utilização dos meios de financiamento previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, tendo-se seguido um processo de articulação com os vários operadores no âmbito do qual foram fornecidas a esta Comunidade Intermunicipal as informações necessárias ao cálculo dos valores dos custos inerentes à realização dos serviços essenciais no 2.º e 3.º trimestres de 2020;*
- *Após terem sido analisadas as informações disponibilizadas pelos operadores, pôde a Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões analisar as condições económico-financeiras dos “serviços de transporte mínimos essenciais” durante o segundo trimestre do ano de 2020, e calcular, de modo definitivo o valor da compensação a atribuir nesse âmbito.*

- *Por seu turno, estas informações permitiram estabelecer regras que regulam o cálculo do valor de compensações relativamente à prestação dos “serviços de transportes mínimos essenciais” durante o terceiro trimestre do ano de 2020.*
- *Adicionalmente, durante esse período, teve a AMT a oportunidade de esclarecer quando consultada acerca da interpretação de aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, que “os serviços de transporte mínimos essenciais” consubstanciam “obrigações de serviço público, para efeitos do RJSPTP (...);*
- *Ora, estando em causa a atribuição de compensações pela prestação de obrigações (de serviço público relacionadas com os serviços previstos nas “autorizações provisórias” atribuídas aos operadores nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/215, de 9 de junho, verificou-se a necessidade de serem tidas em conta as determinações contantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de junho, do Tribunal de Contas.*
- *Através da Deliberação do Conselho Intermunicipal de 8 de setembro de 2020, foi aprovada a “fundamentação económico-financeira subjacente ao procedimento de atribuição de compensação por obrigações de serviço público ao operador visado, no âmbito do presente processo de mediação, relativo ao segundo trimestre do ano de 2020 (...);*
- *Neste âmbito, o documento referido apresenta o método de cálculo utilizado para o apuramento do défice de exploração em causa para efeitos de aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020 durante o segundo e o terceiro trimestre de 2020 (excluindo a última quinzena de setembro de 2020), período em que viria a ser restabelecida a operação integral à escala regional e as escolas retomaram o seu funcionamento pleno, cessando o contexto de prestação de serviços mínimos e a alocação de verbas do PART e do Protransp para efeitos de compensação desse défice.*
- *(...) cumpre destacar que o apuramento do défice operacional “assentou no cálculo da diferença entre os custos fixos⁶ e variáveis⁷, incorridos pelo operador na prestação do serviço público que a CIM Viseu Dão Lafões na qualidade de autoridade de transportes, determinou que o operador [...] realizasse nesse*

⁶ “Foram considerados quatro tipos de custos fixos: motoristas, amortizações, seguros e limpeza Covid-19. Os valores assumidos forma numa análise de benchmarking para operações similares em Portugal”.

⁷ Foram considerados três tipos de custos variáveis: consumo de combustível, manutenção e outros custos. A informação relativa à produção quilométrica foi reportada pelo operador e validada pela CIM de Viseu Dão Lafões. Os valores assumidos forma numa análise de benchmarking para operações similares em Portugal”.

neste período, e as receitas⁸ que este operador foi capaz de gerar no mesmo período dessa operação (...) Considerando os valores de custos e receitas verificados, conclui-se que o défice operacional do operador foi, durante o segundo trimestre de 2020 de (...).;

- *Para o apuramento do montante da compensação a atribuir relativamente ao segundo trimestre do ano de 2020 tendo este como objetivo compensar o operador pela realização dos serviços de transporte mínimos essenciais (enquanto obrigações de serviço público) e assegurar ao mesmo um margem de lucro razoável⁹ (...) foi considerada (...) uma parcela referente à remuneração do capital investido, considera como adequada à situação vivida no país”*
- *(...) foi adotada pelo Conselho Intermunicipal desta Comunidade Intermunicipal a Deliberação n.º 813/2020, de 3 de novembro, de 2020, nos termos do qual se aprovou “a proposta financeira a apresentar pela AT CIM Viseu Dão Lafões, no âmbito do procedimento tendente á atribuição de compensação aos operadores de serviço público de transporte de passageiros, relativa ao 3.º trimestre (...);*
- *(...) a prestação dos serviços mínimos essenciais prestados pelos operadores no período correspondente ao terceiro trimestre de 2020 assumiram uma lógica de continuidade face aos serviços prestados no segundo trimestre de 2020, mantendo-se essencialmente inalterados.”*
- *Como tal, procedeu-se à aplicação dos mesmos métodos de cálculo, já descritos, a propósito do segundo trimestre, para apuramento do défice de exploração (...) e do montante da compensação a atribuir (...);*
- *(...) em 13 de novembro, de 2020 foi remetida à (...) a minuta de acordo referida, para que esta, no prazo de 10 dias úteis se pronunciasse acerca do seu teor.”*

13. No que se refere à [confidencial]refere a CIM:

⁸ “A receita do operador (...) provém de receitas diretas de bilheteira relativos a títulos de transportes vendidos, passes e bilhetes simples. Adicionalmente, e em período letivo, os municípios requisitam ao operador os bilhetes de assinatura para os alunos abrangidos por transporte escolar que realizam as duas deslocações nos serviços que o operador presta”.

⁹ “Conceito definido no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 como sendo a taxa de remuneração do capital em operações de transporte rodoviário de passageiros e que deve ter em consideração o risco incorrido na realização dos serviços de transporte.”

- O operador manifestou “o seu desacordo relativamente aos valores de compensação previstos na Minuta, solicitando a retificação da mesma a este propósito (...)”.
- A CIM considerou que os valores alternativos não se afiguram corretos, tendo comunicado ao operador “recusar a retificação dos valores de compensação previstos na minuta solicitada pelo operador “
- A CIM referiu que procedeu à retificação do n.º 2 da Cláusula 7.ª da minuta, que foi novamente notificada ao operador para efeitos de audiência prévia;
- *Face ao exposto vem requerer (...) a abertura de um processo de mediação, por forma a alcançar uma solução para o conflito verificado com o operador.*

III – DO ENQUADRAMENTO

14. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a AMT emitiu, desde logo, diversas orientações¹⁰ de onde se destacam as seguintes considerações:

- As medidas de proteção de saúde pública implicaram a determinação de imposições de limitação e ajustamentos à operação de transporte público de passageiros:
- Estas medidas tiveram impactos diretos na redução das receitas provenientes da venda de serviços de transporte e, ainda que a redução da oferta implique a redução dos custos globais de exploração dos operadores de transporte, o ajustamento da oferta foi desproporcional à quebra de receita, agravando o défice de exploração dos serviços de transporte;
- Os transportes públicos são serviços indispensáveis, pelo que é necessário manter serviços de transporte essenciais para assegurar a mobilidade dos cidadãos;
- Importa promover a sustentabilidade financeira daquelas empresas de forma a permitir a manutenção do serviço público de passageiros em níveis que permitam satisfazer necessidades mínimas de mobilidade;

¹⁰ Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 De Abril - COVID-19 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

- As autoridades de transportes estão habilitadas a proceder aos ajustamentos à operação de transportes e respetivos procedimentos, na medida do necessário, designadamente para operacionalizar tal financiamento;
- Neste contexto resulta a necessidade de procedimentos céleres e ajustados que permitam assegurar liquidez aos agentes económicos, neste período transitório, sem prejuízo, contudo, da definição e demonstração de critérios objetivos pelas entidades competentes, com base nos impactos demonstrados, garantindo-se a verificação a posteriori do seu caráter equitativo e não discriminatório e da não existência de sobrecompensação e não existência de vantagens não justificadas aos beneficiários, que não se não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.

15. Mais se refere que:

- Se pretende compensar os operadores de transporte de passageiros - pela realização dos serviços de transporte público mínimos/essenciais que sejam deficitários do ponto de vista da cobertura dos gastos operacionais pelas receitas da venda de títulos de transporte;
- Não se pretende financiar todo o défice de exploração das empresas, mas sim a permitir a utilização das verbas já cabimentadas para estes efeitos, desde que existam serviços mínimos/essenciais;
- A avaliação final sobre eventual sobrecompensação, resultante de todos estes apoios e financiamentos, é efetuada pela AMT, tendo em conta todos aqueles montantes, bem como as compensações/remunerações que sejam recebidas no âmbito de outros instrumentos legais, regulamentares, contratuais ou administrativos.

16. Acresce ainda que:

- O operador deve demonstrar: (i) Os serviços que efetuava antes da imposição das restrições e proposta daqueles que pretende manter, face ao financiamento possível; (ii) Os dados históricos relativos à utilização dos serviços de transporte público de passageiros, incluindo variáveis que se refiram, direta ou indiretamente, à utilização dos serviços; e, (iii) A evolução de receitas e custos, antes e depois das atuais restrições e limitações.
- As autoridades de transportes têm amplitude na definição de critérios concretos (possibilidade de definir outros critérios ou especificar aqueles) que devem ser

claros, objetivos e transparentes e aplicar-se de forma equitativa aos operadores na sua jurisdição, tendo em conta os circunstancialismos de cada região.

17. Para a AMT os operadores devem remeter toda a informação operacional e financeira que permita avaliar se as verbas que lhes foram atribuídas não representam uma sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim e são proporcionais à oferta de serviços de transportes disponibilizados, designadamente: (i). Relatório e Contas; (ii) Demonstração dos serviços efetivamente prestados e uma conta de exploração do serviço público de transporte de passageiros, antes e depois das restrições e limitações decorrentes das medidas de mitigação da pandemia COVID-19,; (iii) Demonstração dos recebimentos de subsídios à exploração ou outros apoios concedidos no mesmo contexto; (iv) Comunicação de compensações e remunerações recebidas através de instrumentos legais, regulamentares e contratuais, por parte de entidades públicas. As entidades públicas devem comunicar os montantes à AMT e as respetivas decisões, que não estão sujeitas a parecer prévio vinculativo, sendo avaliadas posteriormente.
18. A AMT elaborou um projeto de linhas de orientação que submeteu a consulta pública¹¹, nos termos do Código do Procedimento Administrativo e com propósito de garantir o cumprimento de princípios de transparência, adequação e objetividade.
19. Após consulta pública, foi publicada em Diário da República a 27 de agosto de 2020, a Deliberação n.º 835/2020, de 23 de julho, que aprova as «Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril»^{12, 13 14}
20. O cumprimento do enquadramento legal e regulamentar da avaliação a efetuar pela AMT e dos procedimentos de reporte de informação das entidades abrangidas por este regime excecional é determinante para a prossecução do superior interesse público inerente ao controlo de legalidade, da atribuição de compensações financeiras e do

¹¹ Aviso n.º 9181-C/2020, publicado no Diário da República n.º 116/2020, 2.º Suplemento, Série II de 17 de junho de 2020 e http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf

¹² http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

¹³ De referir, igualmente, que nos termos do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os operadores de transportes devem remeter e registar, anualmente ou sempre que se justifique, informação operacional, económica e financeira às autoridades de transportes, devendo estas validar tal informação, bem como decorre artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de Maio e do n.º 1 do artigo 7.º do regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, a necessidade de transmissão periódica de informação entre operadores e autoridades de transportes, designadamente quanto a compensações por obrigações de serviço público - Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

¹⁴ 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

dispêndio de recursos públicos e cumprimento dos normativos legais nacionais e europeus, bem como jurisprudenciais, aplicáveis à matéria¹⁵.

21. Em janeiro de 2021, a AMT remeteu a todos os operadores e autoridades a indicação do conjunto de conjunto de informações prioritárias e essenciais¹⁶ à realização da avaliação de eventual sobrecompensação no que respeita aos montantes atribuídos aos operadores, volume de produção, gastos e rendimentos, todos por comparação aos montantes de 2019 face a 2020.
22. No que se refere ao racional de apuramento de compensações, aplica-se, na generalidade, o previsto no artigo 24.º do RJSPTP, bem como no artigo 4.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como nas informações desta Autoridade¹⁷, bem como nas Orientações da Comissão Europeia¹⁸, ou seja, devem ser tidos em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma OSP¹⁹ 20.
23. No que se refere, em especial às Orientações da Comissão Europeia²¹, as mesmas estabelecem, entre outras matérias, o seguinte:
 - As receitas dos operadores de transportes públicos provenientes da venda de títulos de transporte diminuíram significativamente devido à queda na procura induzida pelo surto de Covid-19 e tal pode comprometer a viabilidade financeira dos operadores, em particular no caso dos contratos de serviço público sob a forma de concessão (*net cost*), sobretudo quando os operadores assumam na íntegra os riscos da receita;

¹⁵ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

¹⁶ Com a publicação do Decreto-Lei n.º 6-B/2021, de 15 de janeiro, foi prolongada para 2021 a vigência das regras de atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, no âmbito da pandemia COVID-19, alterando-se o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril. Decorre do diploma citado, e das Linhas de Orientação oportunamente formuladas, que os operadores e as autoridades de transportes devem enviar à AMT a informação indicada até 15 de setembro de 2020, a relativa ao primeiro semestre de 2020, até 15 de fevereiro de 2021, a relativa ao segundo semestre de 2020, até 15 de maio de 2021, a relativa ao primeiro trimestre de 2021, até 15 de agosto de 2021, a relativa ao segundo trimestre de 2021, até 15 de novembro de 2021, a relativa ao terceiro trimestre de 2021, e até 15 de fevereiro de 2022, a relativa ao quarto trimestre de 2021.

¹⁷ Designadamente http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

¹⁸ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

¹⁹ Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁰ Relatórios sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf) e https://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2877/compensacoes_financeiras.pdf

²¹ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf

- O quadro temporário de Auxílios de Estado destina-se a mitigar a escassez de liquidez que as empresas enfrentam;
- Apesar do volume reduzido de serviços, os operadores de transporte público têm de continuar a diligenciar pelo pagamento dos vencimentos dos seus funcionários, bem como pela manutenção e amortização do material circulante utilizado para prestar os serviços de transporte de passageiros. Pode ser necessária uma compensação por essas despesas a fim de salvaguardar a viabilidade financeira do operador e as suas perspetivas de retomar o serviço assim que termine o período de emergência (a menos que esses custos já sejam pagos, na forma de “auxílio horizontal”²²);
- As circunstâncias atuais podem exigir uma suspensão temporária ou uma revisão dos contratos de serviço público, incluindo, a título meramente exemplificativo, a adaptação dos volumes de transporte e das frequências dos serviços públicos para diminuir a procura ou a introdução de novos requisitos que se tornem necessários como resposta ao surto de Covid-19;
- Ao modificar os contratos existentes, o princípio geral de que os prestadores de serviços **não podem ser sobrecompensados** continua vigente. Se as autoridades assumirem uma maior quantidade de risco, como o risco de receita durante o surto de Covid-19 que antes era suportado pelo operador, o lucro razoável concedido através da compensação deve ser revisto em baixa de modo a refletir o menor risco que o operador passe a enfrentar, ou, dito de outra forma, a compensação deve ser sempre proporcional aos riscos. Os contratos de serviço público celebrados neste âmbito devem prever um lucro razoável inferior ao previsto no contrato inicial, uma vez que os Estados-Membros assumem financeiramente o custo das interrupções;
- Da mesma forma, ao modificar um contrato existente, a modificação pode ser acordada ou imposta pela duração estimada da situação de crise, desde que a duração não exceda os dois anos. Caso o contrato inicial ainda não tenha terminado, os termos iniciais do contrato podem ser aplicados novamente pelo remanescente da duração inicial do contrato;
- Nos casos em que o operador assuma um certo risco de receita e o contrato existente não seja suspenso ou modificado, mas a autoridade competente

²² Layoff e outros apoios transversais à Economia.

determinar que o operador de serviço público reduza o volume de produção devido à menor procura por serviços de transporte público como consequência da pandemia de Covid-19, a autoridade em causa pode atrasar temporariamente a adaptação do valor da compensação. Entretanto, as condições contratuais devem ser alteradas, o mais tardar, no final do período de referência (por exemplo, final do ano do contrato ou posteriormente, se o período de crise continuar), devendo promover-se um recálculo do valor da compensação com base nos custos reais incorridos a fim de evitar a sobrecompensação.

24. Ou seja, é admissível a redução de serviços ou a suspensão de contratos, para libertar os operadores de prestação de serviços de custos maiores face à quebra de receitas, designadamente através da renegociação de contratos, no sentido de os adaptar, de forma temporária, aos impactos da Pandemia Covid-19..
25. De qualquer modo uma assunção de risco superior àquele que foi contratado, por parte das entidades públicas, deve refletir-se na compensação a pagar ao operador, mesmo que posteriormente, de forma a evitar sobrecompensação do mesmo.
26. Do mesmo passo, deverá igualmente ser tido em conta se o operador beneficiou de outros apoios transversais do Estado, bem como de outras entidades públicas, que lhe assegurem a cobertura (total/parcial) dos custos pelas receitas.
27. De referir nesta análise, pela sua relevância, algumas decisões da Comissão quanto a esquemas de compensação em outros Estados-membros da União Europeia²³, como sejam Suécia, Dinamarca, Alemanha e Holanda. Em todos eles, as regras são semelhantes e em linha com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 14-C/020, de 7 de abril.:
 - É efetuada compensação a beneficiários quanto aos impactos das restrições decorrentes da Pandemia Covid-19, em termos equitativos e não discriminatórios;
 - Os impactos são apurados tendo por referência a quebra de receita e a variação dos custos (em comparação com o mesmo período em 2019) e tendo em conta os níveis de serviço prestados e o que a estes disser diretamente respeito;
 - Os beneficiários devem comprovar as variações de receita e de custos;

²³ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

- Deve ser tido em conta a variação de custos, incluindo os custos reduzidos resultantes dos serviços efetivamente prestados e retiradas as compensações recebidas de outras fontes;
- Devem ser tidos em conta, também compensações que já estejam previstas em contratos ou outros instrumentos existentes;
- Os pagamentos que excedam a compensações necessária terão de ser devolvidos;
- A avaliação de sobrecompensação deve ser efetuada por entidade independente.

28. Neste contexto, conforme recomendado pela AMT, e de forma a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato/acordo celebrado e respetivos pagamentos, deverá assegurar-se entre outras matérias:

- Definição objetiva e mensurável de OSP a cumprir pelo operador;
- Garantir a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado)²⁴;
- Realizar auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007^{25 26}.

29. Isto porque, de forma a permitir não só a adequada formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público, mas ainda a

²⁴ Incluindo assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP - Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf

²⁵ Também se recomenda estipular obrigação contratual do operador colaborar no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as OSP e dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual. - Orientações para a elaboração de reportes públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf e <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>).

²⁶ Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf

adequada monitorização e fiscalização contratual²⁷, cabará à autoridade de transportes/Município obter e ao operador apresentar, dados devidamente segmentados e demonstrados dentro de cada rubrica, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual/compensação a pagar, nos termos do Código dos Contratos Públicos e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.

30. Neste sentido, nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização), tal como já recomendado pela AMT, por diversas vezes:

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

²⁷ Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (ou contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

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.	• 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.	• 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	• Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

31. A tabela *supra*, tem sido sugerida para efeitos de uma normal execução contratual, devendo ser lida em função do referido inicialmente, ou seja, apenas se poderá ter em conta o que se refere aos serviços essenciais determinados e efetivamente prestados.

IV – DA ANÁLISE

Acordos de compensação

32. Quanto ao acordo em questão, será de considerar que, no que se refere à metodologia, na generalidade, está em linha com orientações e enquadramento citados:

- Tem em conta o período homólogo 2019, quanto aos níveis de receita e pagamento de obrigações de serviço público e comparticipação de passes escolares;
- O valor de compensação destina-se a cobrir o défice – comprovado - de exploração dos serviços, sem prejuízo dos acertos a que houver lugar.

33. Não obstante, e como referido será de atender, também de acordo com as Orientações da Comissão Europeia, ao seguinte:

- Devem ser compensados apenas os impactos diretos da Pandemia quanto a serviços efetivamente prestados, evitando-se a sobrecompensação;
- Os gastos e rendimentos associados à prestação de serviços devem ser comprovados;

- A alteração do risco associado à operação de transporte público, em caso de acrescer ao lado público, deve ter consequências na compensação, designadamente no lucro razoável.
34. Do RJSPTP, do Regulamento e do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, não resulta a imposição às autoridades de transportes de pagar compensações que não resultem dados comprovados e objetivos ou por serviços que entendam que não devem ser realizados. A falta de dados ou transmissão de dados incompletos poderá determinar a suspensão de pagamentos ou situações de sobrecompensação poderão originar acertos ou devolução de montantes recebidos por operadores
35. De recordar que, neste contexto epidemiológico, as regras relativas a compensações/auxílios de Estado no setor dos transportes não foram alteradas. O que foi transitória e excecionalmente autorizado²⁸ foi o desenvolvimento de procedimentos mais céleres e simplificados, de forma a garantir a liquidez de prestadores de serviços num contexto sem precedentes, sem prejuízo dos adequados procedimentos de verificação, a posteriori.
36. Tal como decorre do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril e das linhas de orientações emitidas pela AMT, a utilização daquelas verbas apenas pode ocorrer para compensar os operadores de transporte de passageiros pela realização dos serviços de transporte público essenciais que forem definidos pelas autoridades de transportes previstas na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e que, decorrentes das medidas excecionais de proteção da saúde pública adotadas que produzem efeitos desde a declaração do estado de emergência, sejam deficitários do ponto de vista da cobertura dos gastos operacionais incorridos exclusivamente com o serviço público de passageiros pelas receitas da venda de títulos de transporte, até ao final do ano de 2021.
37. Sublinhe-se que estão em causa os serviços de transporte que foram definidos pelas autoridades de transportes, que sejam efetivamente prestados pelos operadores, que sejam deficitários do ponto de vista da cobertura dos gastos operacionais pelas receitas da venda de títulos de transporte do transporte público de passageiros e tendo por referência estruturas de gastos e rendimentos num cenário de pré-pandemia, devendo ser evitada a sobrecompensação e a inversão do risco contratual para a parte pública, o que assume reflexos no nível de compensação a pagar ao operador.

²⁸ Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril - https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

Avaliação específica – questões controvertidas

38. O operador manifestou o seu desacordo relativamente aos valores de compensação previstos na Minuta, por considerar que não espelham os montantes que a empresa suportou efetivamente pela manutenção dos recursos adstritos à operação de transporte público de passageiros.
39. A CIM considerou que os valores alternativos não se afiguram corretos, tendo comunicado ao operador que recusa a retificação dos valores de compensação previstos na minuta porquanto *“os valores alternativos apresentados pelo Operador não se afiguram corretos uma vez que, conforme demonstrado na fundamentação dos valores de compensação constante da deliberação do Conselho Intermunicipal de 3.11.2020, o valor adequado, tendo em conta os pressupostos e a estrutura de custos adotados pela Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões que tiveram por base valores de referência de indústria que tipicamente correspondem a operações de média e grande dimensão, é de (...) incluído à taxa legal em vigor”*.
40. A empresa referiu, em 12-02-2021, que [confidencial]
41. Quanto aos gastos operacionais elegíveis, importa esclarecer que apenas serão elegíveis a componente fixa dos gastos operacionais e a componente variável associada à efetiva prestação dos serviços essenciais definidos pelas autoridades de transportes.
42. A componente fixa dos gastos operacionais, tal como definido no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, deve ter como referência o período homólogo do exercício de 2019, estabelecendo assim como limite máximo elegível a componentes fixa dos gastos incorridos com o transporte público de passageiros nesse período, dando assim cumprimento ao estabelecido no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de que *“os apoios concedidos nos termos do disposto nos artigos anteriores devem atender às perdas de receitas decorrentes dos efeitos da situação epidemiológica e dos custos associados à supressão das necessidades de transporte estabelecidas pelas autoridades de transportes.”*
43. Importa ainda referir que a componente fixa dos gastos, pressupõe que os gastos aí parqueados incluem todos gastos fixos, inclusive os gastos com a capacidade instalada, para fazer face à oferta contratualizada pela AT, para o período homólogo do exercício de 2019.

44. Portanto os denominados, por vezes, por “*custos de inatividade*” ou “*custos de funcionamento*”, já se encontram incluídos (ou deveriam) nas despesas de funcionamento dos serviços essenciais em causa, sejam eles quais forem.
45. Por aqueles custos, apenas poderão ser entendidos os que estejam incluídos na componente fixa dos gastos operacionais elegíveis, tendo por referência os gastos fixos incorridos no período homologado de 2019, em relação à oferta contratualizada/acordada/protocolada com a AT, para o referido período, não podendo ser considerados como um adicional à componente fixa dos gastos.
46. De sublinhar, mais uma vez, que não decorre do já referido diploma que seja financiada a inatividade de operadores de transporte, mas antes a efetiva prestação de serviços essenciais, entendidos como aqueles que se consideram necessários a assegurar a mobilidade dos cidadãos, nas suas diversas vertentes. Tal necessidade deve ser ponderada, naturalmente, pelo interesse público avaliado por cada autoridade de transportes face ao respetivo território.
47. Assim, na generalidade, o défice elegível para financiamento, resultará da soma das receitas da venda de títulos de transporte ou prestações de serviços no âmbito do transporte público de passageiros com os subsídios à exploração (tais como compensações financeiras PART, PROTransP, Passes 4_18, sub23 e social, ou outros apoios travessais à economia, como sejam o lay-off) deduzindo-se os gastos fixos da exploração tendo em conta a oferta determinada no período homologado de 2019 e os gastos variáveis em relação aos serviços de transporte público essenciais que forem definidos pelas AT.
48. Contudo, de sublinhar também que, sem prejuízo de serem fixados critérios objetivos, permitindo a existência de racional para proceder a pagamentos por conta, na verdade, será de prever a possibilidade de ajustar tais valores, caso se verifique que os valores reais e comprovados de gastos e rendimentos, diretamente relacionados com os serviços essenciais, diferem daquilo que foi estimado inicialmente.
49. Finalmente, deve-se sublinhar que se deve também ter em conta, de acordo com o enquadramento nacional e europeu:
 - Os custos efetivos relacionados com o serviço em concreto na CIM, sob pena de serem imputados custos não relacionadas com as viaturas que operam naquele território.

- Que a alteração do risco deve ter consequências na compensação, designadamente no lucro razoável, isto é, na sua diminuição;
 - Que não é aceitável considerar perdas relativa a todo um grupo de empresas e de outros serviços que não estejam diretamente relacionados com a operação neste território, bem como não se deverão considerar outras atividades que não estejam relacionadas com o transporte público de passageiros.
 - Que não se considera aceitável que o financiamento ao serviço público possa ser canalizado para cobrir défices de exploração de atividades comerciais.
50. Mais se refere que, face à necessidade da comprovação de dados transmitidos pelo operador, devem ser desenvolvidas auditorias para certificação/validação de dados de base ao cálculo de compensações, sendo de ponderar, adequadamente, a realização de ações preventivas de retenção de pagamentos apenas quando estejam em causa fundadas dúvidas sobre a fiabilidade dos dados (ou de parte deles), evitando-se provocar um prejuízo superior ao benefício que eventualmente se pretenda alcançar (sobretudo quando estão em causa serviços já prestados).
51. Contudo, considera-se que será de evitar condicionar, na totalidade, o pagamento de compensações a operador à emissão do parecer da AMT ou ao resultado de eventuais verificações ou comprovação de informação, uma vez que tal significaria adiar pagamentos por mais tempo, eliminando o efeito útil que se pretende daquele diploma que é o de assegurar liquidez operadores, para que possam continuar a prestar serviço público.
52. Nesse sentido, será apenas de condicionar ou suspender pagamentos – caso essa possibilidade seja efetivada – aos montantes que se encontrem controvertidos, libertando-se os pagamentos por conta de verbas, em níveis que sejam considerados razoáveis e por referência a dados históricos e comprovados, podendo efetuar-se, posteriormente, os acertos a que haja lugar, uma vez obtida a comprovação das variáveis de base.

V - CONCLUSÕES

53. Em conclusão e face ao exposto:

- A AMT não emitirá parecer quanto a montantes concretos de compensações, porquanto tal configuraria, na prática, a definição de despesa por parte de uma entidade adjudicante, ou seja, a assunção de competência de uma autoridade de transportes pela AMT ou mesmo de gestor do contrato, o que não seria legalmente admissível;
- A AMT não se poderá substituir à entidade adjudicante na formação do preço ou dos valores a pagar a título de eventual compensação, nem se substituir à gestão do contrato, na monitorização regular, cabendo-lhe intervir aquando da verificação da violação de normas legais ou contratuais (quando expressas), nos termos expressamente previstos no RJSPTP e no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o que não se afigura existir neste caso, quanto à definição de regras contratuais;
- Por outro lado, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a AMT irá proceder à avaliação sobre eventual sobrecompensação quanto a montantes pagos e decisões entretanto tomadas pelas autoridades de transportes no sentido de assegurar necessidades essenciais da população;
- Essa avaliação apenas acontecerá em 2021 e 2022, com o objetivo de avaliar eventuais situações de sobrecompensação, quanto a compensações pagas e serviços prestados, bem como a coerência e fiabilidade dos dados e sem prejuízo das ações de supervisão/auditoria que se justificarem, pelo que não poderá a AMT antecipar-se àquela avaliação face aos prazos estabelecidos na lei;
- Quanto aos montantes exatos devidos a título de compensações por défice de exploração, tal depende, em primeira análise, da avaliação procedimental de autoridade de transportes, e da comprovação de dados base, tendo em conta as condições de exploração, efetuada pelo operador;
- Naturalmente, não sendo os gastos ou receitas devidamente comprovados, a efetividade dos pagamentos poderá ficar dependente de tal comprovação (preferencialmente de forma parcial para permitir garantir liquidez aos operadores), e sendo pagos, o excesso terá de ser devolvido pelo beneficiário;
- A CIM poderá libertar as verbas que considere devidamente justificadas e comprovadas, condicionando a possibilidade de pagamento de verbas

adicionais à efetiva demonstração da validade de várias questões controvertidas.

54. Face ao exposto, recomendar-se-á:

- A ponderação da eventual reanálise da estrutura de gastos e rendimentos associadas à efetiva prestação de serviços essenciais, no território em causa e por referência o ano de 2019, tendo em conta o exposto no presente parecer;
- Tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público essencial, sobretudo no atual contexto de restrições motivadas pela Pandemia e viabilizar o pagamento adequado e por conta ao operador por serviços já prestados, dos valores estimados, desde já proceder à assinatura do contrato, sem prejuízo dos ajustes que se verificarem necessários, a posteriori, resultante de dados reais comprovados da execução contratual e de acordo com a metodologia de cálculo definida, cumprindo o enquadramento legal exposto.

55. Julgamos que não resultam dúvidas, do exposto no presente parecer, quanto ao enquadramento legal aplicável, que existe clareza quanto ao que deve ser compensado e de que forma.

56. Naturalmente, como em qualquer situação semelhante, as matérias controvertidas que não sejam solucionadas no seio de um contrato que permita, desde já, a disponibilização de serviços e o correspondente pagamento, poderão ser discutidas pela via judicial.

57. Finalmente, de referir, quanto à avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que deverão ser cumpridos os prazos de transmissão de informação, sendo de reportar os dados operacionais relativos à execução de serviços mínimos e os montantes de compensações decorrentes das metodologias adotadas pela autoridade de transportes, sem prejuízo dos acertos que, a posteriori, se verificarem necessários.

Lisboa, de 26 de fevereiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho