

PARECER N.º 93/AMT/2023

I - INTRODUÇÃO

1. O Município de Aveiro (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, a minuta da Proposta de Modificação Objetiva ao Contrato de *“Concessão do Serviço público de Transportes Rodoviário de Passageiros e do Serviço Público de Transporte Fluvial de Passageiros e Viaturas, e do Centro Coordenador de Transportes de Aveiro”* – Trabalhos Complementares.
2. O citado parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio 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 seus Estatutos, designadamente, 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. São, também, atribuições da AMT:
 - Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como estabelecer os necessários níveis de serviço;¹
 - 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;²

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º, alíneas e) e k) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º, todos dos Estatutos da AMT.

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º, todos dos Estatutos da AMT;

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴
5. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II – ENQUADRAMENTO

6. No dia 28 de abril de 2016, foi celebrado o contrato para a Concessão do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros e do Serviço Público de Transporte Fluvial de Passageiros e Viaturas e do Centro Coordenador de Transportes de Aveiro – Contrato 20/2016.
7. O mesmo foi objeto de duas adendas, celebradas a 26 de julho 2016 (Contrato 44/2016) e 19 de setembro 2016 (Contrato 67/2016).
8. Foi proferida uma Decisão de Não Oposição à operação pela Autoridade da Concorrência, em 27 de maio de 2016.
9. Tanto o contrato como as suas adendas foram visados pelo Tribunal de Contas em sessão diária de visto de 26/09/2016 – Processo de Fiscalização Prévia n.º 1070/2016.

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

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

10. Ora, o contrato de concessão foi celebrado na sequência de um concurso público internacional (à presente data, previsto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP) e adjudicado à [confidencial]
11. O início da exploração veio a ocorrer a 01 de janeiro de 2017 e a duração do contrato foi fixada em 15 anos, com possibilidade de prorrogação por um período máximo de 5 anos.
12. No que concerne ao regime económico-financeiro da concessão, dispõe o contrato que:
 1. *“Para efeitos previstos nos artigos 21.º, alíneas a) e b), 24.º e 28.º do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei 52/2015, de 9 de junho, o preço contratual global é aferido pela diferença do valor do somatório das prestações económico-financeiras a pagar pelo Município de Aveiro para compensação dos transportes públicos durante o prazo de vigência da concessão pelo valor da contrapartida financeira a pagar pelo concessionário;*
 2. *O preço contratual global divide-se em:*
 - a) *Valor da prestação económico-financeira anual da responsabilidade do Município de Aveiro (em Euros), para compensação dos transportes públicos rodoviários (indenização compensatória), com referência ao valor do custo/km expresso, tendo por referência a produção quilométrica das linhas (kms comerciais) do serviço de transporte coletivo rodoviário, calculado por referência à rede objeto da concessão no total estimado de 630 mil km/ano;*
 - b) *Valor da prestação económico-financeira anual da responsabilidade do Município de Aveiro (em Euros), para compensação dos transportes públicos em ferry, do serviço de transporte coletivo fluvial (indenização compensatória), com referência ao valor do custo/travessia, tendo por referência o total anual estimado de 6370 travessias efetuadas em ferry;*
 - c) *Valor da prestação económico-financeira anual da responsabilidade do Município de Aveiro (em Euros), para compensação dos transportes públicos em lancha, do serviço de transporte coletivo fluvial (indenização compensatória), com referência ao valor do custo/travessia, tendo por referência o total anual estimado de 3120 travessias efetuadas em lancha;*
 - d) *Valor da contrapartida financeira pela Concessão objeto do presente procedimento a pagar pelo Concessionário.”*

13. Foi definido o seguinte modelo de remuneração:
- *“Como compensação das atividades da exploração dos transportes públicos desenvolvidas no âmbito da presente concessão, o concedente Município de Aveiro pagará ao concessionário, a partir da data fixada para o início da exploração da concessão, a quantia global de [confidencial], que inclui: [confidencial],*
14. No modelo de remuneração referido, foram ainda previstas as seguintes contrapartidas a atribuir ao concessionário durante o período da concessão:
- Remuneração, pelo Município de Aveiro, dos quilómetros em vazio correspondentes à primeira carreira da manhã de cada linha, durante o ano inteiro;
 - Direito à receita, resultante da diferença entre o custo dos passes subsidiados (estudante, sénior, ou outro autorizado pela Câmara Municipal de Aveiro – elencados no Anexo V ao Caderno de Encargos) e o custo do passe mensal;
 - Direito à receita decorrente de outras atividades a autorizar pelo Concedente, nos termos do artigo 15.º do Caderno de Encargos, das quais são exemplo a afixação de anúncios/publicidade na traseira exterior, laterais e no interior dos veículos.
15. Por outro lado, e também nos termos do contrato, o concessionário ficou obrigado a pagar ao concedente Município de Aveiro a quantia [confidencial], comprometendo-se ainda a assegurar transporte gratuito nas lanchas e ferry aos trabalhadores camarários em serviço e respetivas viaturas (tendo sido estimadas 1000 viagens anuais).
16. O concessionário ficou ainda responsável pelo financiamento conceção, projeto e promoção do respetivo procedimento pré-contratual, bem como pela construção, exploração, gestão e conservação do edifício do centro Coordenador de transportes, cujo funcionamento foi previsto para o prazo máximo de dezoito meses a contar da data fixada para o início da exploração.
17. O contrato definiu expressamente que o concessionário *“assume expressa, integral e exclusivamente a responsabilidade pelo risco, incluindo os riscos económico-financeiros inerentes à concessão...”*
18. Foi também prevista a obrigatoriedade de elaboração e entrega ao Município de Aveiro, com periodicidade mensal, de um Relatório de Execução Contratual, com os indicadores de desempenho previstos no Anexo Q ao Caderno de Encargos (que, como é consabido, nos termos do artigo 96.º, n.º 2, alínea c) do CCP faz parte integrante do contrato). É solicitada a entrega da informação de forma desagregada, sendo de notar

a preocupação do Município com o cumprimento do disposto na (então recente) Lei 52/2015 de 9 de junho (RJSPTP) e no Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro (Regulamento).

19. De realçar ainda a preocupação com a definição das características dos veículos, idade média da frota (10 anos), requisitos do sistema de bilhética e exigência de sistemas de apoio à exploração.
20. Foram definidas obrigações ao concessionário, nomeadamente no que concerne à relação com os passageiros e à transmissão de informação.
21. Efetuada esta abordagem genérica ao conteúdo do contrato, cumpre acrescentar que, em sessão diária de visto de 07 de julho de 2016, o Tribunal de Contas procedeu à devolução do mesmo ao Município de Aveiro, recomendando que o mesmo *“pondera, por adenda ao contrato, quantificar as receitas estimadas da concessionária para o período da concessão respeitantes aos Kms em vazio e à diferença entre o custo dos passes subsidiados e os passes mensais”*.
22. Na sequência desta recomendação, efetuou-se a primeira adenda ao contrato, consubstanciada na alteração da cláusula relativa ao modelo de remuneração:
 - *“1. Como compensação das atividades da exploração dos transportes públicos desenvolvidas no âmbito da presente concessão, o concedente Município de Aveiro pagará ao concessionário, a partir da data fixada para o início da exploração da concessão, a quantia global de [confidencial]*
 - 2. Para além do valor indicado no número 1, o concessionário, durante o período da concessão, tem direito à compensação pelo Município de Aveiro, nos termos previstos no Caderno de Encargos, dos Km em vazio correspondentes à primeira carreira da manhã de cada linha durante o ano inteiro, no valor [confidencial]*
 - 3. O concessionário, durante o período da concessão, tem ainda direito à receita que, nos termos previstos no Caderno de Encargos, deriva do diferencial entre o custo dos passes subsidiados (para o passageiro) e os passes mensais, sendo que:*
 - a) O valor estimado da participação do Município (estudante, sénior ou outro autorizado pela Câmara Municipal de Aveiro – elencados no Anexo V do Caderno de Encargos) [confidencial].*
 - b) O valor total dos passes (apenas passes subsidiados) estima-se em [confidencial]*
 - c) O custo mensal dos passes para os passageiros estima-se em [confidencial]*

23. Por fim, e considerando os desvios acarretados pela devolução do processo ao Município por parte do Tribunal de Contas, a segunda adenda ao contrato teve como objetivo alterar a data de produção de efeitos do mesmo, tendo sido estipulado que este não produziria efeitos *“antes de, cumulativamente 01 de janeiro de 2017 e da obtenção do visto pelo Tribunal de Contas, nos termos legais.”*
24. Antes de prosseguir com a presente análise, cumpre esclarecer que o Contrato, não foi submetido a Parecer Prévio da AMT. Recorde-se que esta Autoridade foi constituída no ano de 2015, precisamente no ano em que foi lançado o concurso público internacional que esteve na génese do presente contrato.
25. Considerado o exposto, sempre se diga que, nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
26. Contudo, dispõe o artigo 163.º e seguintes do CPA, que os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são anuláveis, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
27. Porém, o mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via, ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo, o que se verifica na presente sede.

III – O HISTÓRICO DO CONTRATO

A Primeira Modificação Contratual

28. No dia 10 de outubro de 2023, o Município remeteu à AMT, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, a Proposta de Modificação Objetiva ao Contrato de *“Concessão do Serviço público de Transportes Rodoviário de Passageiros e do Serviço Público de Transporte Fluvial de Passageiros e Viaturas, e do Centro Coordenador de Transportes de Aveiro”*, tendo instruído a mesma com a documentação que se passa a elencar:[confidencial]
29. [confidencial]

30. [confidencial]
31. [confidencial]
32. Já a cláusula que dispõe sobre o regime económico-financeiro da concessão também viu a alínea a) do seu n.º 2 alterada, dividindo-se o preço contratual no que concerne ao *“Valor da prestação económico-financeira anual da responsabilidade do Município de Aveiro (em Euros), para compensação dos transportes públicos rodoviários (indenização compensatória), com referência ao valor do custo/km expresso, tendo por referência a produção quilométrica das linhas (kms comerciais) do serviço de transporte coletivo rodoviário, calculado por referência à rede objeto da concessão no total estimado de 901.531 km no ano 2017, 926.506 km no ano 2018 e 973.198 km no ano de 2019 e seguintes;”*
33. Já o modelo de remuneração do concessionário, constante da cláusula sexta do contrato, viu alterados os seus números 1, 2 e 3: [confidencial]
34. Atentas as alterações efetuadas ao regime económico financeiro a concessão e ao modelo de remuneração do concessionário, também esta modificação contratual foi submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo obtido o respetivo visto a 18 de fevereiro de 2019.
35. Pretende agora o Município proceder a nova modificação contratual, consubstanciada num aumento da oferta o que, necessariamente, terá impacto financeiro no contrato.

Da necessidade de reforço da oferta

36. Inicialmente, os transportes coletivos de Aveiro eram explorados pelos serviços municipalizados do concelho, tendo sido transferidos, posteriormente, para uma empresa municipal – a MoveAveiro, E.M. que passou a englobar todos os serviços municipais de mobilidade urbana - transportes coletivos rodoviários (MoveBus), transportes coletivos fluviais (MoveRia), estacionamento oneroso (MovePark) e serviços da BUGA (MoveBug-a- Bici-cleta de Utilização Gratuita de Aveiro).
37. A MoveAveiro foi objeto de dissolução, tendo sido, então, lançado o já amplamente referido procedimento pré-contratual, na modalidade de concurso público com publicidade no JOUE, que foi adjudicado à [confidencial].
38. O Município e a [confidencial]celebraram, assim, o “Contrato para a concessão do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros e do Serviço Público de Transportes Fluvial de Passageiros e viaturas e do Centro Coordenador de Transportes de Aveiro”.

39. Como é esclarecido pelo Município, “O concessionário é a [confidencial], e a marca com que operam é a AveiroBus.

Os percursos concessionados foram basicamente os percursos municipais existentes com os ajustes necessários para dar resposta às evoluções de procura e às deslocações dos estudantes, da responsabilidade camarária e também da Universidade de Aveiro.”

40. Ora, atualmente, são exploradas 13 linhas pela [confidencial] e os horários entre a linha rodoviária 13 e a fluvial estão articulados de forma a haver um transbordo simples.

	Exploração Mar17			
	inverno	verão	sáb	dom
Linha 1	16	14	4	4
Linha 2	20	18	4	4
Linha 3	15	13	4	4
Linha 4	36	29	8	8
Linha 5	18	13	4	4
Linha 6	18	17	4	4
Linha 7	12	10	4	4
Linha 8	26	21	8	8
Linha 9	8	8	4	4
Linha 10	24	18	8	8
Linha 11	13	13	0	7
Linha 12 - Escolar	3	0	0	0
Linha 13 (F.Barra)	26	26	26	26
Total parcial	235	200	78	85

Quadro resumo da oferta diária inicial

41. A concessão do Município é, desta forma, composta por “*Transportes Rodoviários e Fluviais, a operação do Centro Coordenador de Transportes (Terminal Rodoviário) e as Oficinas, equipadas para grandes reparações de autocarros. Tem ainda um parque que acomoda a frota da AveiroBus, e pode acomodar também um número elevado de outras viaturas (para manutenção ou pernoita). Estas instalações representam uma mais-valia muito significativa para o operador de transportes, visto que permite potenciar as instalações para prestar apoio à manutenção generalizada de outras viaturas de transporte de passageiros.*”

42. Nos primeiros três anos de concessão (2017-2019), verifica-se um aumento significativo da dos passageiros transportados, sendo que a oferta sofreu variações com menor expressão, conforme se pode constatar pela análise do quadro infra:

[confidencial]

43. Seguiu-se o período da pandemia, entre 2020 e 2022 em que, naturalmente, todo o serviço de transportes teve que ser repensado, tendo sido acordado entre o Município

e o Concessionário “*um plano excepcional para a oferta dos transportes públicos AVEIROBUS, que vigorou de 25 de março a 5 de maio de 2020, com evoluções na sua vigência em razão da evolução da situação da Pandemia do Covid-19.*”

44. O Município informa que “*A partir de setembro de 2020, muito embora a procura fosse ainda muito baixa, foi retomada a oferta existente antes da Pandemia, para garantir as condições estabelecidas no Despacho n.º 3547-A/2020 de 22 de março que determinou as medidas excecionais a tomar, nomeadamente, limitar o número máximo de passageiros transportados a 1/3 da lotação do veículo, de forma a garantir a distância de segurança entre passageiros;*

Com exceção de algumas carreiras escolares que deixaram de ser efetuadas nos vários momentos de Pandemia, a oferta manteve-se nos 100% a partir de setembro de 2020, e os anos de 2021 e 2022. Mas a procura manteve-se baixa retomando gradualmente em 2021, sendo que em 2022 subiu para valores de 90% relativamente a 2019, conforme quadro seguinte.”

[confidencial]

45. Tal como informado pelo Município, a realidade do concelho de Aveiro é muito diferente nos dias de hoje, da que existia aquando do planeamento da operação. De facto, para além de um aumento da população residente no Município, a população estudantil da Universidade de Aveiro tem crescido significativamente, ao que acresce, ainda, um forte incremento ao nível dos setores turístico e empresarial.
46. É, pois, pretensão do Município proceder a um aumento da oferta, que se traduz, essencialmente, em quatro pontos:
- Reforço durante o dia, para aumento das frequências e colmatar grandes espaçamentos entre horários;
 - Mais horários noturnos;
 - Nova linha urbana para cobrir novas zonas;
 - Aumento de frequências ao fim de semana.
47. Nas tabelas seguintes podemos ver a ilustração do aumento proposto para cada linha, espelhando os pontos supra identificados:

carreiras desde novembro de 2022						Proposta de reforço de carreiras					
	01/nov/22						PROPOSTA				
	inverno	noturnas	verão	sáb	dom		inverno	noturna	verão	sáb	dom
Linha 1	17	0	14	4	4	Linha 1	28	3	27	8	8
Linha 2	21	0	19	4	4	Linha 2	29	2	19	12	12
Linha 3	16	0	13	4	4	Linha 3	25	3	25	8	8
Linha 4	36	3	29	8	8	Linha 4	39	5	27	12	12
Linha 5	19	0	13	4	4	Linha 5	24	0	23	8	8
Linha 6	18	0	17	4	4	Linha 6	20	0	20	8	8
Linha 7	13	0	10	4	4	Linha 7	18	0	17	8	8
Linha 8	27	0	23	8	8	Linha 8	32	3	30	12	12
Linha 9	13	0	13	6	6	Linha 9	22	1	22	8	8
Linha 10	24	0	18	8	8	Linha 10	29	3	26	12	12
Linha 11- Urbana	13	0	13	0	8	Linha 11- Urbana	14	0	14	0	9
Linha 12 - Escolar	3	0	0	0	0	Linha 12 - Escolar	3	0	0	0	0
Linha 13 (F.Barra)	26	2	26	26	26	Linha 13 (F.Barra)					
Total	246	5	208	80	88	TOTAL	283	20	250	96	105
						urbana1	23	2	23	11	11
						urbana2	23	2	23	11	
						TOTAL	329	24	296	118	116

48. Este reforço de oferta corresponde a mais quilómetros produzidos, a mais recursos humanos e a mais viaturas o que, necessariamente, conduzirá a uma alteração do valor do contrato e, conseqüentemente, a uma modificação contratual por serviços complementares.

49. Cumpre, desta forma, apreciar a sua viabilidade.

A conta de exploração

50. Na sequência de solicitação do Município, a [confidencial] apresentou uma conta de exploração/proposta para fundamentar o preço apresentado para os novos serviços a executar no âmbito do contrato.

51. Ao nível da produção quilométrica, o aumento total, para um ano tipo, é de 286 501 Km.

52. Nos termos da proposta apresentada ao Município, “A nova linha urbana tem um impacto de 137.053 km, enquanto os novos serviços noturnos, distribuídos pelas diferentes linhas, tem um impacto de 135.449 km.

As restantes alterações à oferta, das quais se destaca a eliminação da Linha 13 (- 119.878 km) aumentam a produção quilométrica em 25.257.”

[confidencial]

53. Já no que respeita à receita tarifária, estima-se [confidencial]

54. [confidencial]

55. No que concerne aos meios de produção, os mesmos sofrerão, necessariamente, um aumento. Uma vez que as alterações propostas incidem particularmente sobre períodos fora de horas de ponta, o número de motoristas sofre um aumento maior do que o número de viaturas, sendo que será necessário, apenas, um acréscimo de [confidencial]
56. “No que respeita aos motoristas, tendo em consideração:
- O funcionamento da linha urbana que implica recursos específicos para o efeito;
 - O aumento da amplitude da rede o que implica mais motoristas para assegurar o cumprimento das regras de trabalho e tempos máximos de condução e amplitudes de jornadas de trabalho;
 - O alargamento da operação em fim-de-semana, implicando recursos específicos para o efeito.
57. Resulta assim a necessidade de aumentar o efetivo [confidencial]
58. Quanto à estrutura de custos, [confidencial]

IV – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes e Obrigações de serviço público

59. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pelo Município enquanto autoridade de transportes, nos termos conjugados dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP.
60. Ademais, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁵.
61. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁶ ao operador de serviço*

⁵ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

⁶ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE)

público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

62. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo",* nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
63. 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"*^{7, 8}.
64. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público",* sendo que as incidências *"(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado"*.⁹

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.

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ 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*

65. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”*, estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.
66. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁰, igual ao efeito financeiro líquido”*.
67. O n.º 3 do referido Anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”*, pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”*.
68. Por outro lado, o n.º 5 do Anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que*

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”.

¹⁰ 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”*.

*beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada.*¹¹,

69. Finalmente, o ponto 7 do amplamente citado 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”.
70. De recordar que, tal como consta de informação da AMT¹² sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudências nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.¹³

¹¹ “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”.

¹² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

¹³ De notar que, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

71. Por outro lado¹⁴, nos termos do já citado Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas¹⁵ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{16 17}), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
 - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
72. Nos termos do artigo 420.º-A, é aplicável às modificações aos contratos de concessão, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 370.º a 381.º.
73. Ora, o artigo 370.º, dispõe sobre os trabalhos complementares, questão aqui em apreço, definindo os mesmos, no seu n.º 1, como *“aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e cuja realização se revele necessária à sua execução”.*
74. Aqui chegados, não encontramos qualquer constrangimento, uma vez não há dúvidas que o acréscimo de quilómetros pretendido pelo Município não estava previsto no contrato inicial, sendo que resulta demonstrado de forma bastante satisfatória que o

¹⁴ No caso concreto, esta contratação de caráter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

¹⁵ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

¹⁶ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁷ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

aumento da oferta é necessário para a prossecução da execução do contrato com a consequente prossecução da satisfação do interesse público.

75. Também os requisitos do n.º 2 do artigo 370.º se mostram cabalmente cumpridos, uma vez que a mudança de cocontratante acarretaria um aumento de custos considerável par o Município demonstrando-se, da mesma forma, inviável, face à necessidade de assegurar a permuta e/ou interoperabilidade com equipamentos, serviços e instalações existentes.
76. Acrescenta-se, por fim, que o n.º 4 do artigo 370.º dispõe que *“O valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50 % do preço contratual inicial.”*
77. Quanto ao cumprimento do postulado nesta disposição legal, sempre se diga que também aqui não se levanta qualquer impedimento jurídico, uma vez que o montante dos trabalhos complementares fica muito aquém do referido valor, como resulta evidente do que vem sendo exposto no presente parecer.
78. Senão, vejamos: o Município apresenta um aumento da produção quilométrica anual de 286.501km até ao final da concessão, calculado com base num valor de 1,80 EUR/Km, num montante global de [confidencial]EUR.
79. Este valor, é, sem qualquer margem para dúvida, inferior a 50% do valor global do contrato e já compreende uma eventual necessidade de um novo aumento de produção quilométrica, que já se encontra estimado e projetado no valor de 10% do total da rede, e assumirá o montante global de [confidencial]
80. Assim, e advertindo para a necessidade de formalização dos trabalhos complementares por escrito, nos termos do artigo 375.º do CCP (intenção que, de resto, se verifica, face à apresentação a esta Autoridade da minuta contratual) e uma vez que se observa a concordância do operador no que respeita à realização dos mesmos, no que respeita à *compliance* com o CCP, nada obsta à pretensão do Município.
81. Faça-se, contudo, um comentário à conta de exploração apresentada pela [confidencial]: refere o operador, [confidencial]
82. Não pode deixar de referir-se que o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo das empresas de transportes terrestres, urbanos e suburbanos de passageiros, no ano de 2022, integradas no setor H, é de [confidencial]%¹⁸.

¹⁸ Como se pode verificar pela consulta ao Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>

83. Assim, adverte-se desde já o Município para a necessidade acrescida de verificação de eventuais situações de sobrecompensação.

Monitorização/transmissão de informação

84. Sem prejuízo, em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹⁹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
85. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁰, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
86. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação²¹, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²², de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras, potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e/ou eliminar.

¹⁹ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

²⁰ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

²¹ [Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf) 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

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_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

87. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018²³, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
88. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento²⁴, neste último caso desde 2015²⁵, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.²⁶
- 27 28
89. Nesse sentido, recomenda-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
90. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁹, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de

²³ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²⁵ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

²⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

²⁷ [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](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

²⁸ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

²⁹ “(...) 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”.

obrigações de serviço público³⁰, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias³¹.

91. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para 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.
92. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
93. 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 tidos 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

³⁰ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

³¹ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

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

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

94. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, e no RJSPTP, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias³². Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

³² Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

95. Sublinha-se que, nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do referido Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá diligenciar junto dos operadores pela transmissão à AMT de informação³³ sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
96. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação que continuará 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 abril³⁴, 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.
97. Nesse contexto, volta a sublinhar-se a recomendação de proceder a uma validação efetiva das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.
98. De sublinhar, também, que deve ser assegurado, independentemente da delegação de competências, que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, não se substituindo o presente parecer à avaliação prevista naquele diploma.
99. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPT³⁵, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT³⁶.

Direitos dos Passageiros

100. No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações

³³ [Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

³⁴ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

³⁵ [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](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

³⁶ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundação e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios³⁷

101. Para o efeito, é essencial³⁸, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.³⁹

Penalidades

102. Cumpre, também, efetuar uma análise relativa às penalidades contratuais.
103. Considerado o teor da Cláusula constante do Caderno de Encargos, constata-se que houve a preocupação de graduar as sanções consoante a gravidade dos incumprimentos (em leves, graves e muito graves).
104. Quanto à fixação de limites mínimos e máximos, constatam-se, no entanto, algumas incoerências no que respeita ao disposto no artigo 45.º do RJSPTP.
105. Ora, a AMT tem recomendado que, no que se refere a obrigações operacionais, sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o cumprimento do índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos face ao número de serviços programados não pode ser inferior a x%; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a x%; ou ainda o cumprimento do índice de reclamações, nos termos do qual as reclamações

³⁷ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

³⁸ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

³⁹ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

apresentadas nas linhas contratadas aos operadores não podem ser superiores a uma percentagem do número de passageiros.

106. Ainda sobre a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, tendo por base o artigo 339.º, n.º 1 do CCP, a jurisprudência entende que “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 Público.”
107. Nesse sentido, deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa.
108. Ou seja, a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), bem como penalidades máximas e mínimas, graduadas em função da gravidade.
109. Caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão redundar num alargado incumprimento, sem incentivos em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por um serviço que não é prestado nos moldes equacionados.
110. Ora, no caso concreto, e recorrendo a uma situação meramente exemplificativa, verifica-se que uma infração leve pode ser sancionada com uma multa que varia entre os 150 EUR e os 2 500 EUR. Já uma infração grave, tem como limite mínimo o valor de 1 500 EUR e como limite máximo o valor de 6 000 EUR.
111. Isto significa que, o concessionário, ao cometer uma infração grave pode, no limite, ser penalizado com uma sanção inferior do que ao cometer uma infração leve, o que não vai ao encontro do disposto no artigo 45.º do RJSPTP e deve, impreterivelmente, ser alvo de correção.

Atualização tarifária

112. Decorre do Regulamento AMT, publicado na sequência de estudo e sujeito a consulta pública⁴⁰, que:

- Para tornar o ecossistema da mobilidade e dos transportes menos dependente de subsídios públicos (designadamente, de compensação por obrigação de serviço público), promovendo assim a autossustentabilidade económico-financeira do serviço público de transporte de passageiros, a fixação de tarifas, enquanto receita principal da exploração desse serviço, deve ser orientada para a cobertura dos custos previsionais inerentes à exploração e de um nível adequado de remuneração do capital investido;
- A receita tarifária, sendo um rendimento proveniente da exploração do serviço público de transporte de passageiros, deve sempre entrar na conta do cálculo de compensação por obrigação de serviço público, nos termos e para efeitos do Regulamento;
- Os custos a considerar para efeitos de fixação tarifária devem resultar do cálculo dos fatores produtivos que estejam realmente associados à produção do serviço público de transporte de passageiros.
- O peso agregado das rubricas de combustível e de recursos humanos representa, nas contas publicadas por todos os operadores de serviço público de transporte de passageiros nacionais é relevante e pode fundamentar a inclusão da evolução média destas rubricas no cálculo da atualização tarifária;
- De qualquer modo, a variação dos fatores de produção e a eventual necessidade de pagamentos por parte da autoridade de transportes não será de refletir, obrigatoriamente, nos passageiros através da atualização tarifária, podendo optar pela introdução de mecanismos de revisão de compensações ou remunerações.

113. De qualquer modo, e uma vez que o Caderno de Encargos aborda a temática da atualização tarifária, deverá ser considerada a Portaria n.º 298/2018 de 19 de novembro e demais procedimentos a ela inerentes.

Descarbonização

114. Importa referir a aplicação do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro (Decreto-Lei 86/2021) que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva (UE) 2019/1161,

⁴⁰ <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-p%C3%BAblicas/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-regulamento-de-defini%C3%A7%C3%A3o-de-regras-e-princ%C3%ADpios-gerais-tarif%C3%A1rios-no-%C3%A2mbito-do-regime-jur%C3%ADdico-do-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros/>

do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, e estabelece medidas de “promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com baixo nível de emissões” (Diretiva “Veículos Limpos”).

115. Trata-se de um diploma com conteúdo muito relevante na medida em que impõe (a) critérios ecológicos, determinando o cumprimento de objetivos mínimos quanto a veículos; e (b) o âmbito dos contratos abrangidos que são celebrados por entidades adjudicantes à luz do CCP.
116. De referir que quanto ao âmbito objetivo deste diploma que se encontram abrangidos (i) contratos de serviço público, *tal como definidos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007*, tendo como objeto: a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, acima de um valor anual médio estimado em 1 000 000 EUR; ou a prestação anual de, pelo menos, 300 000 quilómetros de serviços públicos de transporte de passageiros; e (ii) contratos de serviço de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica (...)”⁴¹
117. O âmbito de aplicação temporal do Decreto-Lei n.º 86/2021 está definido por referência aos contratos cujos procedimentos de formação se tenham iniciado após a data de entrada em vigor do diploma, ou seja, a partir de 2 de novembro de 2021.
118. Esta questão requer uma análise conjugada de vários normativos para que os objetivos de abertura à concorrência pelo mercado dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros possam ser concatenados com o objetivo de descarbonização do setor dos transportes.
119. Assim, e ainda no que respeita ao âmbito de aplicação temporal, é necessário ter em conta que, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do CCP o início do procedimento de formação do contrato se consubstancia na decisão de contratar. Assim, em tese, poder-se-á dizer-se que os procedimentos pré-contratuais [com vista à celebração dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros] cuja decisão de contratar seja tomada após 2 de novembro de 2021 ficariam abrangidos pelo âmbito de aplicação deste novo diploma.
120. Os objetivos fixados pelo diploma que transpõe a Diretiva traduzem-se na obrigatoriedade da utilização de uma percentagem mínima de veículos não poluentes no total de veículos afetados à execução dos contratos abrangidos pelo diploma em apreço (Artigo 6.º). Para além destes objetivos, o legislador sugere ainda que, “*sempre*

⁴¹ Não sendo claro o que o significado desta expressão.

que viável’, as entidades adjudicantes contemplem, nos procedimentos de formação dos contratos abrangidos pelo diploma, um conjunto de critérios ecológicos definidos na Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, bem como na legislação europeia. Assim, o juízo sobre a viabilidade do recurso a estes critérios permanece na discricionariedade das entidades adjudicantes, que, contudo, só em face de uma razão atendível poderão deixar de observá-los.

121. No caso concreto, e de acordo com o exposto pelo Município, existe já uma forte aposta no âmbito da mobilidade sustentável, estando *“em curso vários projetos e obras que vão significar a retirada de mais de 1400 toneladas de CO2 por ano. De todos esses investimentos, destaca-se:*

- *o novo Ferryboat 100% Elétrico, em fase final de construção e que vai operar entre São Jacinto e o Forte da Barra (menos 300 toneladas de CO2/ano)*
- *e a alteração dos motores a combustão para sistema elétrico dos 27 barcos moliceiros em operação marítimo-turística no canal central da Ria de Aveiro (menos 400 Ton. CO2/ano).*
- *a aposta em autocarros elétricos na operação de Transporte Público Municipal onde 4 autocarros elétricos já estão a operar, muito embora não fosse requisito no concurso, e mais 10 novos autocarros elétricos a rececionar até ao final de 2023 (serão menos 750 Ton. CO2/ano).*

122. Sendo de louvar a iniciativa do Município sugere-se que mesmo continue a impulsionar o operador no sentido da adoção de “veículos limpos”, em benefício da mobilidade com um baixo nível de emissões.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

123. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, 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.

124. 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 e fluvial de passageiros na região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados no estudo promovido pelo Município, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspectiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
125. 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, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e a viabilização de um exercício de regulação, supervisão e organização do sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
126. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como à possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
127. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, o financiamento público por contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
128. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.

129. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos 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 perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
130. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá 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.
131. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, 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.
132. 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 atual e futura da oferta de transportes à população.
133. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
134. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.

135. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação 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.

V – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

136. 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 suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos
137. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
138. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos ⁴² ⁴³ (por via de uma não sobrecompensação do operador).
139. Assim, nos termos das alíneas a), j) e k) do n.º 1 e das alíneas 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, das alíneas a), d), g), e h) do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 46.º, todos dos Estatutos da AMT, determina-se ao Município:
- Que proceda à identificação expressa do parecer da AMT na adenda ao contrato, nos termos do artigo 36.º, n.º 5 do CCP;

⁴² Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

⁴³ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão..

- Identifique expressamente na adenda o gestor do Contrato, nos termos do artigo 290.º-A do CCP;
- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva da adenda ao contrato, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas;
- Que assegure a publicação da modificação contratual no portal dos contratos públicos, nos termos do artigo 315.º do CCP;
- Preveja no contrato a obrigação do operador de colaborar com o Município na elaboração de relatórios de obrigações de serviço público estabelecidos no Regulamento n.º 273/2021, de 12 de março;
- Se proceda à ajustamento do regime de penalidades. Deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa. Todas as obrigações devem corresponder a uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), bem como penalidades máximas e mínimas, graduadas em função da gravidade.

140. Recomenda-se ainda que:

- Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, o Município deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito da Adenda ao Contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam ajustamentos contratuais ou mesmo ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;

- Garanta o cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 14-C/2020 de 7 de abril, na sua redação atual;
- Para efeitos de formação de preço contratual ou de determinação do valor de compensações em procedimentos futuros, deve ser efetuada a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio;
- Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual e ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, também na sua redação atualizada;
- Se dê cumprimento às 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, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 12 de março;
- Pondere a internalização da adoção de “veículos limpos”, em benefício da mobilidade com um baixo nível de emissões.

141. Em particular, no que concerne aos serviços prestados desde o início da execução do contrato, determina-se que o Município:

- Apresente os relatórios de execução contratual e publique os relatórios de obrigações de serviço público estabelecidos no Regulamento n.º 273/2021, de 12 de março;
- Apresente a informação relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, que abrange qualquer pagamento efetuado a operadores de serviço público de transporte, nos anos de 2017 a 2022, destinada à avaliação de eventual sobrecompensação;
- Transmita os dados relativos a pagamentos anuais, devidamente desagregados, tal como solicitado no âmbito do controlo anual de compensações, previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, desde 2019 até à data;
- Demonstre que procedeu à validação dos dados apresentados pelo operador, incluindo quanto ao cumprimento de obrigações contratuais;

- Informe sobre 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;
- Informe sobre o cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro;
- Garanta que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, procede aos reportes previstos legalmente, designadamente à Inspeção Geral de Finanças.

VI – DAS CONCLUSÕES

142. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável por estar em causa um procedimento transitório e de duração limitada à adjudicação do procedimento concursal regional a cargo do Município e por se considerar estar garantida a *compliance* com o RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
143. No caso concreto, foi aduzida informação que permite, de forma consistente, considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
144. Sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, que deve ser demonstrado a esta Autoridade no prazo de 20 dias (excetuando o que concerne ao visto do Tribunal de Contas e, naturalmente, à publicação da modificação do contrato no portal dos contratos públicos), bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos para evitar situações de sobrecompensação.
145. 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 permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, 19 de outubro de 2023.



A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino