

PARECER N.º 13/AMT/2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão Lafões (CIM) veio requerer à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer quanto a:
 - Acordo de Atribuição de Compensações pela Prestação dos Serviços de Transporte do Ano de 2024, com a [confidencial].,
 - Acordo de Atribuição de Compensações pela Prestação dos Serviços de Transporte do Ano de 2024 com a [confidencial].,
 - Acordo de Atribuição de Compensações pela Prestação dos Serviços de Transporte do Ano de 2024 com a [confidencial].,
 - Acordo de Atribuição de Compensações pela Prestação dos Serviços de Transporte do Ano de 2024 [confidencial].
2. Refere a CIM que:
 - O serviço público de transporte de passageiros rodoviário no território abrangido por esta CIM é assegurado por um conjunto de operadores titulares de autorização emitida e prorrogada pela CIM nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;
 - À semelhança do que ocorreu em 2020, 2021, 2022 e 2023, por deliberação do Conselho Intermunicipal, foi determinado o início do procedimento tendente à celebração de acordos de atribuição aos operadores de compensações pela prestação dos serviços de transporte essenciais durante o ano de 2024;
 - Após a recolha pela CIM da informação relevante para o cálculo do valor da compensação por obrigações de serviço público associadas à realização dos serviços de transporte essenciais durante o ano de 2024, a CIM elaborou as fundamentações económico-financeiras do valor estimado a pagar a esse título aos operadores;
 - Com base nessas fundamentações, foram elaboradas e aprovadas as minutas dos contratos a celebrar com cada um dos operadores, as quais foram submetidas a audiência prévia destes;

- Após as pronúncias dos operadores, foram aprovadas as novas minutas dos contratos, três das quais já foram aceites pelos operadores, aguardando-se pronúncia apenas de uma deles.
3. Relativamente à comparação entre estas minutas e as minutas respeitantes a 2023, assinala a CIM:
- “A revisão geral dos custos da operação; o mecanismo da compensação pelo défice da exploração segue os princípios gerais subjacentes à metodologia que vem sendo praticada ao longo dos últimos anos; os valores adotados para os pressupostos assumidos têm vindo a ser atualizados de acordo com a evolução económica e com as tendências do setor.
 - A eliminação do n.º 6 da Cláusula 5, atendendo a que, em face da medida aprovada pelo Governo de determinação da gratuitidade dos passes sub18+TP e sub23+TP nos termos da Portaria n.º 7-A/2024, de 5 de janeiro, considera esta CIM que o mecanismo previsto no n.º 6 da Cláusula 5.ª do Acordo deixa de se justificar atendendo a que as medidas relativas à gratuitidade dos referidos títulos terão também provavelmente impacto na procura dos demais títulos, não sendo possível antecipar neste momento o comportamento da procura. Neste contexto, considera-se não ser adequado transferir esse risco para o operador, onerando-o com a responsabilidade por um risco que verdadeiramente não está sob o seu domínio. Em coerência vai também retificado o Anexo I ao Acordo na parte respeitante aos termos do cálculo da receita;
 - A revisão da Cláusula 13.ª tendo em vista a identificação de condutas do Operador suscetíveis de configurar incumprimentos das obrigações previstas no Acordo e nas autorizações provisórias, passíveis de aplicação de sanção pecuniária contratual. Trata-se da tipificação das condutas que podem dar origem a sanções e que mais não são do que a exigência das obrigações de serviço público previstas nas Autorizações Provisórias.
4. 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.

5. 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.
6. 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
 - 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

II - ENQUADRAMENTO

7. Antes de mais, importa referir que, em outubro de 2021, a AMT transmitiu às Autoridades de Transportes e Operadores de Serviços de Transporte Público de Passageiros um referencial de atuação⁵, tendo em conta a interpretação sistemática dos regimes jurídicos aplicáveis e a respetiva *compliance* com o regime europeu e nacional, a propósito da aplicação do regime estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (Regulamento 1370/2007) e

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;

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.

⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

também sobre as diligências a promover com vista a assegurar a continuidade dos serviços de transporte ao abrigo das Autorizações Provisórias.

8. Em suma, *“Até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, será aconselhável que cada AT, examinando/analizando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, i.e. início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial.*

Tendo em conta as atribuições e competências da AMT, como regulador setorial da área da Mobilidade e dos Transportes, todas as AT locais deverão – para além do envio das peças do procedimento para efeitos de emissão de PPV, conforme referido, comunicar à AMT as suas avaliações e pontos de situação, em cada caso concreto, sempre antes de 3.12.2021.

De acordo com a análise efetuada pela AMT, esta será a linha de atuação que, de forma sistemática e estruturada, concretiza a abertura concorrencial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros e o processo de descentralização de competências levado a cabo pelo Regulamento e pelo RJSPTP, assegurando a continuidade da provisão, sem disrupções, desses serviços essenciais.”

9. O pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (designadamente no seu Anexo), bem como no artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação do operador, no seu estrito interesse comercial;
10. A CIM pretende compensar os operadores pela exploração dos atuais serviços públicos, titulados por autorizações provisórias, na pendência da adjudicação de um procedimento concursal que absorverá estes serviços, tendo sido emitido o Parecer n.º 84/AMT/2021 no sentido favorável, quanto ao procedimento conduzido pelo CIM.

⁶ 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

11. Assim, constata-se que estamos perante um cenário em que a autoridade de transportes (*in casu*, a CIM) promoveu o lançamento de um concurso que ainda não se encontra concluído.
12. Nestes casos *“considera-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam ope legis. A operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo visto do TdC, parecer de entidade administrativa, decisão judicial). Cada caso é concreto e específico e as soluções devem ser ponderadas pelas AT locais, que são, também, para efeitos do CCP e do RJSPTP, entidades adjudicantes;”*
13. *“A este propósito, de referir que a expressão “prazo máximo de dois anos”, constante do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado em 2019, não poderá ser interpretada e entendida, de forma isolada ou literal, requerendo a interpretação sistemática e teleológica de todo o enquadramento legal, nacional e europeu, aplicável, que decorre da presente análise.”⁷*
14. Considerando o antedito, cumpre ainda acrescentar que decorre diretamente do CCP, do RJSPTP, do Regulamento, dos Guiões da AMT⁸ comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas⁹, que o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos do consignado nos 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*

⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

⁸ 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

⁹ <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”.

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”.

15. Dito de outra forma, é assim mandatário que da fundamentação resulte comprovada a necessidade de compensação pela prática de obrigações de serviço público e, neste caso, em especial, quais as circunstâncias (fatores, variáveis, pressupostos) que se alteraram, para levar à mudança das condições de exploração.
16. Em rigor, no que se refere a gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual, todos os dados deverão ser validados e afirmada a sua razoabilidade, sobretudo aqueles que são transmitidos pelos operadores.
17. Por outro lado, tendo a CIM realizado estudos de diagnóstico da rede atual e económicos e financeiros para o procedimento concursal regional, espera-se que seja comprovada a coerência dos dados de base e pressupostos, em sede de execução contratual.
18. Importa também referir que em 2020 a AMT emitiu os pareceres 24/AMT/2021, 25/AMT/2021, 26/AMT/2021 e 27/AMT/2021, quanto Cálculo do Valor de Compensações a atribuir a operadores pela prestação de serviços mínimos essenciais durante os segundos e terceiros trimestres de 2020, no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que aqui se dão por integralmente reproduzidos.
19. Quanto aos acordos, que foram visados favoravelmente pelo Tribunal de Contas, foi considerado que, no que se refere à metodologia, na generalidade, estavam em linha com as orientações e enquadramento legal.
 - Tinham 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.
20. Mais foi referido que naquele epidemiológico, as regras relativas a compensações/auxílios de Estado no setor dos transportes não haviam sido alteradas.

O que foi transitória e excecionalmente autorizado¹⁰ 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.

21. Tal como decorria do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril (que já não se encontra em vigor) e das linhas de orientação emitidas pela AMT, a utilização daquelas verbas apenas poderia ocorrer para compensar os operadores de transporte de passageiros pela realização dos serviços de transporte público essenciais que fossem definidos pelas autoridades de transportes previstas no RJSTP e que, decorrentes das medidas excecionais de proteção da saúde pública adotadas que produziram efeitos desde a declaração do estado de emergência, fossem 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.
22. Sublinhou-se que estavam em causa os serviços de transporte que foram definidos pelas autoridades de transportes, que fossem efetivamente prestados pelos operadores, que fossem 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, com reflexos no nível de compensação a pagar ao operador.
23. Foi concluído que a:
 - AMT não emitiria 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 poderia 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),

¹⁰ 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

nos termos expressamente previstos no RJSPT 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, foi referido que a AMT procederia 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 aconteceria a partir de 2021, 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 poderia 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 dependeria, 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 poderia ficar dependente de tal comprovação (preferencialmente de forma parcial para permitir garantir liquidez aos operadores), e, sendo pagos, o excesso teria, eventualmente, de ser devolvido pelo beneficiário;
- A CIM poderia 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;
- Foi recomendada 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 pela AMT;
- Tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público essencial, sobretudo no atual contexto de restrições motivadas pela

Pandemia, e de viabilizar o pagamento adequado e por conta ao operador por serviços já prestados, dos valores estimados, poder-se-ia proceder à assinatura do contrato, sem prejuízo dos ajustes que se viessem a verificar 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;

- Quanto à avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, deveriam 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 verifiquem necessários.

III – O procedimento

Fundamentação

24. A CIM apresentou fundamentação económico-financeira dos serviços de transporte público de passageiros a contratualizar com cada um dos operadores, incluindo a (i) Caracterização dos serviços alvo da fundamentação e protocolo, onde são caracterizados os serviços a contratualizar quanto a dias de operação, extensão dos circuitos, , e (ii) fundamentação económico-financeira, que inclui a estimativa dos custos operacionais com base em valores de mercado considerados razoáveis, a estimativa de receitas e a determinação dos valores compensações a serem pagas pela CIM.

25. Assim:

- A contratualização com a [confidencial] incluirá a prestação: do serviço a realizar na região da CIM;
- A contratualização com a [confidencial] inclui a prestação de serviços a realizar região da CIM;
- A contratualização com a [confidencial] que inclui a prestação de serviços a realizar região da CIM s;
- A contratualização com a [confidencial] que inclui a prestação de serviços a realizar região da CIM;

26. Para cada um dos serviços são apresentados os seguintes dados: (i) extensão, (ii) produção quilométrica, (iii) número de dias, (iv) frota (tipologia, capacidade e consumo médio).
27. No que se refere às receitas foram apuradas nos seguintes termos:
- Receita de bilheteira total, incluindo a compensação tarifária atribuída no âmbito do “Incentiva + TP” à venda de títulos, Passes e Bilhetes;
 - Bilhetes de Assinatura (passes escolares) requisitados pelos municípios da Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões, nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
 - A aplicação da TAT de 6,43% a todos os títulos de transporte;
 - Passes sub18+TP e sub23+TP.
28. Para o ano de 2024 foram atualizados, face a 2023, o quadro de parâmetros de custos unitários associados às estimativas do montante da compensação a atribuir
29. Quanto aos custos de produção, apresentam-se custos de (i) combustível, (ii) pessoal, (iii) manutenção, (iv) seguros e (v) outros.
- O custo de combustível foi determinado, com base na informação do operador e na DGE, considerando o preço de venda ao público do gasóleo simples no dia 21 de novembro de 2023, deduzido do IVA e considerando um desconto de 12 cêntimos por litro, habitual para clientes que adquirem quantidades expressivas, como o caso de operadores de transporte público.;
 - No caso específico dos custos com pessoal, aplicou-se a valorização salarial global de valor igual à inflação acrescida de meio ponto percentual, isto é, de 5,9% %, de forma a refletir as intenções dos acordos de contratação coletiva do setor;
 - Para a manutenção, utilizou-se o custo de [confidencial] €/Vkm e [confidencial] €/VKm para os custos com pneus;
 - Para os seguros, assumiu-se o custo unitário de [confidencial] €/dia€/km;
 - Em outros custos em que os operadores incorrem como os custos fiscais, administrativos, etc. foram obtidos, considerando [confidencial] % dos custos;
 - Quanto a margem de lucro, foi apurada uma margem de [confidencial] %-

30. Com base nestes pressupostos foram obtidas as estimativas de custos e receitas da operação, bem como a taxa de cobertura e compensações a liquidar:

[confidencial]

31. Quanto à produção quilométrica média diária estimada, o período de funcionamento destes serviços está compreendido entre a data de assinatura do contrato que é sustentado por esta fundamentação e a data de entrada em operação do novo operador:

- [confidencial] Para esta operação, a produção quilométrica total estimada para 366 dias de operação é de [confidencial] (veículos-km);
- [confidencial]: Para esta operação, a produção quilométrica total estimada para 366 dias de operação é de [confidencial] (veículos-km);
- [confidencial].: Para esta operação, a produção quilométrica total estimada para 366 dias de operação é de [confidencial] vkm (veículos-km);
- [confidencial]: Para esta operação, a produção quilométrica total estimada para 366 dias de operação é de [confidencial] (veículos-km).

32. Quanto ao combustível, o custo foi determinado pelo produto entre o consumo médio dos veículos, a extensão total média diária de quilómetros realizada e o valor de referência para o custo unitário do combustível. Para o valor de referência de combustível, e tendo em conta que este valor oscila durante o ano, foi calculado um valor médio para 2024 o qual orça em [confidencial] €/l.

[confidencial]

33. Foram igualmente apurados outros custos:

[confidencial]

Contratos/acordos

34. Os contratos estabelecem que tem por objeto a atribuição de compensações por obrigações de serviço público ao operador pela prestação dos serviços de transporte público essenciais durante o ano de 2024, nos termos das autorizações emitidas nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e fixação dos termos e condições que complementam a regulação da prestação dos serviços de transporte essenciais pelo operador constante das Autorizações Provisórias.

35. A Cláusula 2.^a estabelece que os Acordos produzem efeitos após a notificação da emissão de visto prévio pelo Tribunal de Contas ou da comunicação, por este Tribunal, que exprima o seu entendimento de que não está sujeito a fiscalização prévia.
36. A Cláusula 3.^a estabelece que:
- Pela prestação dos serviços de transporte previstos nas autorizações provisórias durante o ano de 2024 e das obrigações de serviço público associadas, para além da titularidade da receita tarifária, do recebimento do valor relativo aos bilhetes de assinatura que lhe são requisitados nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, o operador tem direito a receber uma compensação pelo défice da sua exploração;
 - No caso de a Autorização Provisória cessar antes de 31 de dezembro de 2024, o valor previsto é ajustado em função da data de cessação em causa e que os valores definitivos da compensação devida no ano de 2024 são apurados a final.
37. Nos termos da Cláusula 5.^a os valores definitivos da compensação devida no ano de 2024 são apurados p, em função das informações prestadas pelo operador e com base na aplicação da fórmula de cálculo constante do Anexo I e dos pressupostos de apuramento da componente de custos aí fixados.
38. Serão tidos em contra os relatórios relativos ao “Incentiva + TP”, preço médio por litro de gasóleo, de acordo com a publicação das estatísticas de preços da energia da Direção Geral de Energia e Geologia.
39. A Cláusula 6.^o estabelece que:
- Durante a vigência dos Acordos, os operadores não podem exigir nem receber quaisquer compensações por obrigações de serviço público ou subvenções públicas dos Municípios associados da CIM relativos ao período abrangido pelos Acordos;
 - O valor correspondente a eventuais apoios públicos que tenham sido pagos para compensar custos incorridos pelos operadores, designadamente quaisquer apoios governamentais para fazer face à subida do preço dos combustíveis, será deduzido do valor definitivo de compensação a atribuir;
 - Tal não prejudica a obrigação dos operadores de procederem à devolução de montantes ou o acerto de contas em pagamentos subsequentes que a AM venha

a determinar, designadamente nos termos Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, em caso de se constatar a sobrecompensação ou sobreposição de apoios e compensações ou a desproporcionalidade face à oferta de serviços de transporte essenciais disponibilizados.

40. Nos termos da Cláusula 7.^a são obrigações dos operadores assegurar a realização contínua dos serviços de transporte essenciais previstos, em cada momento, nas Autorizações Provisórias durante o ano de 2024, cumprindo integralmente, para além das condições legais e regulamentares imperativas aplicáveis, as seguintes obrigações:

- Adaptar os percursos e horários dos serviços, em função dos planos de transporte escolar aplicáveis e com os calendários escolares dos estabelecimentos de ensino servidos por algumas das linhas que compõem os serviços contratados;
- Requerer, custear, obter e manter todas as licenças e autorizações necessárias à realização dos serviços;
- Prestar os serviços a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei;
- Assegurar a existência e manutenção em vigor das apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes à operação dos serviços, incluindo, mas sem limitar, os seguros obrigatórios ao abrigo da legislação aplicável, celebradas com empresas de seguros devidamente autorizadas para o exercício da atividade seguradora;
- Não interromper nem suprimir a prestação dos serviços objeto das Autorizações Provisórias;
- Colaborar lealmente com a CIM no âmbito da preparação do concurso público tendente à celebração de um contrato de serviço público nos termos e para o efeito do RJSPTP e do Regulamento 1370/2007;

41. Nos termos da Cláusula 8.^a devem os operadores:

- Zelar pelo cumprimento dos horários e pela correta aplicação do sistema tarifário e de títulos de transporte;

- Fiscalizar a utilização e a validação correta dos títulos de transporte pelos passageiros, de acordo com a legislação aplicável;
 - Disponibilizar aos passageiros, através de meios de comunicação adequados e eficientes, sobretudo a sua página de internet (caso exista), todas as informações atualizadas respeitantes a horários, percursos, itinerários, tarifários, títulos de transporte, postos de venda, meios de reclamação e queixas, e condições de utilização do serviço, em observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do RJSPTP, no n.º 9 do artigo 7.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Capítulo II do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
 - Comunicar aos passageiros todas as alterações imprevisíveis causadas à operação dos serviços, com a maior brevidade possível e através dos meios mais adequados e eficazes para o efeito em face das circunstâncias concretas
42. A Cláusula 9.ª estabelece que sem prejuízo do artigo 22.º do RJSPTP, o operador deve prestar todas as informações e todos os esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos, bem como relatórios mensais, certificados pelos técnicos oficiais de contas com todas as informações desagregadas previstas no Anexo II, devendo dispor de sistemas contabilísticos que permitam a apresentação adequadamente desagregada da informação contabilística, por gasto e rendimento com tratamento autónomo e transparente das receitas e despesas relacionadas com o exercício das atividades.
43. Mais se refere que o não cumprimento de obrigações de informação e de reporte, na lei ou em normas regulamentares, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP, perante a AMT ou outras entidades públicas, que determine a perda ou a não atribuição, total ou parcial, de qualquer financiamento à CIM confere a este o direito de descontar nos pagamentos a realizar.
44. Nos termos da Cláusula 13.ª, sem prejuízo da possibilidade de resolução com fundamento em incumprimento contratual, podem ser aplicadas sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento. A mesma cláusula, nos termos do RJSPTP, classifica as infrações como leves, graves ou muito graves.

IV – DA ANÁLISE

45. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pela CIM enquanto autoridade de transportes, nos termos conjugados dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP.
46. 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 organizativos¹¹¹².
47. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹³ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
48. 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*

¹¹ 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.

¹² Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, como também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, com as devidas adaptações.

Tal afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
- Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e imprevista no mercado.

Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.

¹³ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões>". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

público respetivo”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

49. 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”*¹⁴.¹⁵
50. 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”*.¹⁶
51. 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*

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

¹⁶ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

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".

52. 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 razoável¹⁷, igual ao efeito financeiro líquido".*
53. 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".*
54. Por outro lado, o n.º 5 do Anexo estabelece que *"a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

¹⁷ 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".*

- *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”.*
55. 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”.*
56. De recordar que, tal como consta de informação da AMT¹⁸ 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”.*¹⁹

¹⁸ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

¹⁹ 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.

57. Por outro lado²⁰, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas²¹ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{22 23}), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
- *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”.*

Análise económico-financeira

58. Considerando o antedito, foi efetuada uma análise económico financeira em que foram considerados os dados apresentados nos “Acordos de Atribuição de Compensações pela Prestação dos Serviços de Transporte Essenciais durante o Ano de 2024” entre a CIM e cada um dos operadores, com o objetivo de assegurar a prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região da CIM.

²⁰ 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.

²¹ <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”.

²² Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²³ 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
Avenida António Augusto de Aguiar, n.º 128 - 1050-020 Lisboa, Portugal

59. Procedeu-se a uma análise dos elementos apresentados para o ano de 2024, cujo ano de referência são as operações do ano de 2023, em período escolar e não escolar, o número de dias tipo de cada operação (escolar e não escolar), a atualização anual das componentes de custos, sendo a receita estimada tendo por base igualmente o ano de 2023 e a atualização da TAT.
60. Pela Figura 1, pode-se verificar a situação de referência (ano de 2023), na região da CIM no âmbito da prestação de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, a qual é efetuada por 4 operadores[confidencial]

Figura 1 – Indicadores de referência - Acordos de Atribuição de Compensações pela Prestação dos Serviços de Transporte Essenciais (valores sem IVA)

[confidencial]

61. Foram também avaliados os pressupostos da atividade:
- A taxa de atualização tarifária (TAT) de [confidencial] %;
 - A taxa de Inflação de [confidencial] %;
 - O preço dos combustíveis de [confidencial] €/lt;
 - Os encargos salariais com os motoristas devidamente atualizados ao previsto nos acordos coletivos de trabalho de [confidencial] %.
62. A análise baseou-se essencialmente na verificação dos seguintes indicadores apresentados:
- Oferta – Veículos Km – a estimativa dos quilómetros a realizar tendo por base para a operação por dia tipo do período escolar a operação da 2ª quinzena de outubro 2023 e para o período de férias escolares a operação da 1ª quinzena de setembro de 2023;
 - Receitas tarifárias - a sua atualização em função da Taxa de Atualização Tarifária (TAT) estipulada pela AMT;
 - Gastos com o serviço público - com as devidas atualizações, quer da taxa de inflação, preço dos combustíveis e atualizações salariais dos motoristas;
 - Compensações por obrigações de serviço público - designadamente compensação por défice operacional e margem de lucro;

Figura 2 – Previsão Ano 2024 - Serviço Público de Transporte de Passageiros na CIM VDL (Fonte: Acordos de atribuição de compensações pela prestação dos Serviços de Transporte Essenciais) (valores sem IVA)

[confidencial]

63. A Figura 2 demonstra a realidade projetada nos acordos de atribuição de compensação apresentados pela CIM, partindo da situação de referência e estimando o ano de 2024, verificando-se:

- Uma receita / VKm mais elevada nos operadores “[confidencial]”, por contrapartida aos operadores “[confidencial]”;
- Um custo / VKm mais baixo nas empresas [confidencial] em relação à “[confidencial]”;
- Um valor de compensação / VKm superior nos operadores cuja remuneração das receitas é mais baixa e em que ambos não produzem mais VKm ([confidencial]);
- Uma de 2 situações: ou uma estrutura de custos com menor peso nas empresas [confidencial] por comparação às empresas “[confidencial]”, ou a incidência de custos operacionais imputados ao serviço público que não relacionados com a operação de serviço público, designadamente na “[confidencial]”. Aconselha-se uma verificação mais atenta e rigorosa pela CIM VDL, que possa explicar esta diferença no valor/Km.

64. Verifica-se o apuramento de 4 valores/Km distintos, devidamente justificados, dada a estrutura de custos e receitas apresentada por cada um dos operadores. Contudo, apresentam-se algumas reservas no valor/Km da [confidencial] ligeiramente abaixo dos valores de referência do mercado, e a [confidencial]”, ligeiramente acima.

65. Com base nestes pressupostos, a definição do montante das obrigações de serviço público assentou na análise de rentabilidade dos serviços, acrescida de uma margem de lucro de [confidencial] %, perfazendo a atribuição de um montante total de compensação por obrigações de serviço público de [confidencial] €, repartido entre os 4 operadores: [confidencial]

[confidencial]

66. A informação financeira, afigura-se essencial para a correta execução contratual, uma vez que deve permitir o ajuste das estimativas de custos e receitas da exploração,

- ajustando também os montantes previsionais anuais de compensações financeiras, adequando as previsões à realidade da exploração do serviço de transportes em causa.
67. Cumpre também sublinhar que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado, obrigação que é, aliás, acolhida contratualmente através da obrigação de manter contabilidade organizada nos termos da legislação em vigor. Esta obrigação, do que foi possível verificar, poderá estar em linha com acima referido, mas a CIM deverá a todo o momento verificá-la junto dos operadores.
68. Tal implementação revela-se importante, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, a avaliar com periodicidade anual, sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais.
69. Relativamente ao cumprimento do Regulamento 1370/2007, dever-se-á, ao longo do contrato, apurar as incidências positivas e negativas do cumprimento de obrigações de serviço público, tendo as mesmas que ser comunicadas à AMT, através do relatório anual de serviço público de transporte de passageiros, previsto no seu artigo 7.º e no artigo 18.º-A do Regulamento 430/2019 da AMT, na sua redação atual.
70. Resulta da fundamentação que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de compensações, implicaria, por definição, que o valor que corresponde a estas últimas fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável.
71. Está garantido, também, de forma a evitar sobrecompensação, a aposição de um prazo contratual claro, em função da adjudicação do procedimento concursal já referido, mas também que a remuneração do operador deve ter em conta outros pagamentos e receitas. Caso contrário, os pagamentos finais podem ultrapassar o que é considerada a rentabilidade razoável nos termos do Regulamento.
72. É certo que os montantes que presidiram ao estudo são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, está garantido que a CIM irá proceder à sua validação, podendo as variáveis de base ser auditadas e comprovadas, de forma a obter dados mais precisos que permitam ajustamentos contratuais ou mesmo ajustamentos em pagamentos.

73. Por outro lado, sublinha-se a especificação das situações que podem constituir infração ao cumprimento das regras contratuais, o que constitui um incentivo a uma execução contratual rigorosa.
74. Compulsada a informação relevante, na generalidade, a operação proposta está em conformidade com o enquadramento legal, porquanto:
- Se trata de um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público de passageiros por parte de vários operadores, na pendência da adjudicação de um concurso público, nos termos do direito aplicável, a saber Regulamento (CE) n.º 1370/2007, RJSPTP e CCP e tendo por base textos contratuais validados pelo Tribunal de Contas;
 - São impostas OSP de forma expressa e detalhada, existindo referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - Pelo seu cumprimento podem ser atribuídas compensações, tendo em conta o desempenho da empresa, incluindo a evolução dos seus gastos e rendimentos;
 - Ao valor estimado de compensações a atribuir é no total de €3.939.609 a 4 operadores;
 - São estabelecidos incentivos para manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz e eficiente e que permitem a apreciação objetiva da prestação do serviço e com qualidade;
 - Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresas incumbida do cumprimento de OSP clara e objetivamente definidas, não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias.
75. Contudo, importa referir que, de acordo com a avaliação efetuada pela AMT no âmbito do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril:
- Em 2021, foram apurados dois operadores sobrecompensados: [confidencial] e [confidencial] e três operadores não sobrecompensados: [confidencial]
 - Em 2022, um operador sobrecompensado: [confidencial] em quatro operadores não sobrecompensados: [confidencial]

76. Importa, por isso, informar a AMT sobre os procedimentos esboçados de devolução de verbas pagas ou de acertos a operadores da região, quanto aos anos de 2020 e 2022, no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.
77. Caso existam acertos ou devoluções a efetuar, a CIM deverá proceder em conformidade com o Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho, na sua redação atual e com o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

V – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

78. 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
79. 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.
80. 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 ²⁴ ²⁵ (por via de uma não sobrecompensação do operador):

²⁴ 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."

²⁵ 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..

81. Assim, determina-se à autoridade de transportes que, 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, todos dos Estatutos da AMT, garanta:

- Informar a AMT sobre os procedimentos esboçados de devolução de verbas pagas ou de acertos a operadores da região, quanto aos anos de 2020 e 2022, no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril;
- Na sequência do referido anteriormente, caso existam acertos ou devoluções a efetuar, a CIM deverá proceder em conformidade com o Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho, na sua redação atual e com o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril;
- Deve existir referência expressa à transmissão dos elementos previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, ao Concedente e/ou gestor do contrato, viabilizando a elaboração dos relatórios circunstanciados de OSP;
- Independentemente da existência de causas de força maior ou outros fatores não imputáveis ou externos às empresas, devem ser divulgados ao público os indicadores operacionais e de qualidade, comparando o realizado ou disponível com o realizado ou programado, sendo as causas imputáveis ou não à empresa ou consideradas ou não como causa de aplicação de sanções;
- Em cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, o presente Parecer deve ser identificado nas peças do procedimento;
- Uma vez assinados os contratos e respetivos anexos devem os mesmos ser remetidos à AMT;
- Deve ser garantido o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Deve ser demonstrada a comportabilidade orçamental das responsabilidades assumidas.

82. Tendo em atenção as considerações explanadas ao longo do parecer, deverão ser ponderadas a implementação das seguintes recomendações:

- Ponderar melhor objetivação de indicadores de regularidade dos serviços e pontualidade dos serviços, bem como de indicadores de satisfação dos passageiros que deem reposta às obrigações de conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade e comunicação^{26 27} dos cidadãos em geral. O incumprimento de indicadores operacionais e de qualidade, e que têm maior impactos nos passageiros, devem ter reflexo na compensação a receber, de forma a constituir um verdadeiro incentivo à prestação de um serviço de qualidade;
- Proceder ao envio da proposta de abertura de procedimento tendente à atribuição de compensações aos operadores de serviço público de transporte pela prestação de serviços de transporte essenciais durante o ano de 2024, tem o seu fundamento na informação de serviço n.º 3254/2023, de 30 de novembro, a qual não foi remetida à AMT.
- Relativamente ao preâmbulo dos acordos, e uma vez que o considerando 6 refere que *“Encontra-se em curso o prazo para apresentação de propostas do concurso público tendente à celebração de um contrato de serviço público nos termos e para o efeito do RJSPTP e do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, antevendo-se que o operador adjudicatário que vier a ser selecionado no âmbito do mesmo inicie a operação no final de 2024”*, sugere-se que o mesmo seja atualizado, porquanto, segundo informações da própria CIM, o concurso encontra-se em fase de decisão final.

VI – DAS CONCLUSÕES

83. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável por estar em causa procedimentos transitório e de duração limitada à adjudicação do procedimento concursal regional conduzido pela CIM competente e por se considerar

²⁶ Podem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que constam da Informação AMT de 27 de setembro de 2018, bem como os previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, para efeitos de monitorização da execução contratual e divulgação da mesma ao público, mas também para efeitos de avaliação de desempenho contratual e aplicação de penalidades.

²⁷ Tendo em conta o RJSPTP, os parâmetros de qualidade do serviço contemplam os critérios de qualidade mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, a taxa de ocupação, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos, os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos.

estar garantida a *compliance* com o RJSPTP junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.

84. No caso concreto, foi aduzida informação que permite, de forma consistente, considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar aos operadores, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
85. Sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos para evitar situações de sobrecompensação.
86. 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 abril de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino