

PARECER N.º 40/2019

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Através do Ofício n.º 659-CA, de 21-02-2018, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) solicitou à Transdev cópia de todos os contratos celebrados no âmbito dos Projetos “SIM – Sistemas Integrados de Mobilidade”, após constatação de anúncios públicos de implementação de tais serviços.
2. A empresa respondeu em 10-05-2018, enviando a informação solicitada onde se incluía um contrato celebrado com o Município de Pinhel.
3. Através do Ofício n.º 1555-CA, de 06-06-2018, a AMT solicitou informação e documentação à Câmara Municipal de Pinhel sobre a contratação de serviços de transporte com a Transdev, SA, por se afigurar que mesma foi efetuada sem emissão de parecer prévio vinculativo por parte da AMT, nos termos do plasmado nas alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
4. Por via do Ofício n.º 334-CA/2019, de 07-02-2019 foi sublinhado que:
 - O parecer prévio vinculativo da AMT, previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a emitir sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, é essencial para assegurar a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros;
 - Quanto a contratos em execução, que não tenham sido precedidos da emissão de parecer prévio vinculativo, nada obsta ao prosseguimento das competências de supervisão e fiscalização da AMT, no sentido de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos,

fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional.

5. Por email datado de 02-05-2019, a AMT informou a autarquia sobre a fundamentação de processos de contratação de serviços públicos de transportes que deve ser tida em conta, designadamente, as indicações constantes da Informação AMT¹, bem como o *Road Map*² para a contratualização de serviços públicos de transportes, naturalmente adaptado ao caso concreto e respetivos circunstancialismos locais.
6. Tal como já tinha sido efetuado para a respetiva Comunidade Intermunicipal, procedeu-se igualmente ao envio de diversa documentação relevante (disponível publicamente no site da AMT) de enquadramento sobre as exigências legais da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, designadamente:
 - *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes³;
 - Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho⁴;
 - Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos⁵;
 - Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo⁶;
 - Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes⁷;
 - O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público⁸;
 - Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência⁹;

¹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

² <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

³ <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

⁴ https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp_01-04-20161.pdf

⁵ <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

⁶ <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>

⁷ <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>

⁸ https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf

⁹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

- Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT¹⁰ (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas);
 - Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP¹¹;
 - Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho¹²;
 - Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas;¹³
 - Experiências de contratação internacionais¹⁴;
 - Normas de qualidade nos transportes públicos¹⁵.
7. Outrossim, através do Ofício n.º 2476-CA/2019, datado de 14-06-2019, foram novamente solicitadas as informações referenciadas, tendo sido, nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, dado o prazo de 15 dias úteis para o efeito.
8. Através dos ofícios n.ºs 3754-CA/2019 e 2476-CA/2019, respetivamente, de 25-07-2019 e de 09-06-2019, foi dado o prazo impreterível de 10 (dez) dias úteis, para a prestação de informação constante do ofício mencionado, dando conta que:
- Já se havia alertado para as consequências do incumprimento dos formalismos legais exigidos para a mencionada contratação no que respeita à eventual invalidade dos atos praticados, com as inerentes consequências;
 - Já se havia remetido informação sobre os endereços das páginas de *internet* onde constava toda a documentação e esclarecimentos relevantes atinentes aos requisitos e fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre as peças do procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços público de transportes;

¹⁰ <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2>

¹¹ <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>;

¹² <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf>

¹³ <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/>

¹⁴ <https://gtat.pt/estudos/>

¹⁵ <https://gtat.pt/estudos-e-quios/>

- Que recai sobre aquela entidade o dever de colaboração, consagrado no artigo 8.º dos estatutos da AMT, sendo a sua omissão passível de sancionamento, nos termos do consignado na alínea i) do n.º 1 do artigo 40.º daqueles estatutos.
9. Em 22-07-2019 (mas que apenas deu entrada na AMT após o envio dos ofícios supra referenciados), a Autarquia enviou documentação diversa, incluindo o protocolo/contrato, celebrado com a Transdev, SA, em 10-11-2017.
 10. Por via do Ofício n.º 3818-CA/2019, de 29-07-2019, foi novamente sublinhada a necessidade de fundamentar os pedidos de parecer prévio, por se afigurar essencial para aferir da *compliance* legal de aspetos contratuais, sobretudo no que se refere a compensações financeiras/remunerações pela prestação de serviço público.
 11. Naquele ofício, foi referido que não resultava claro o racional subjacente ao apuramento do valor contratual [confidencial] e que, para avaliar da adequação a compensação/remuneração, é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços, de acordo com o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (ou seja, de que forma foi dado cumprimento aos artigos 23.º, 24.º e 25.º do RJSPTP) e com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento). Mais, foi sublinhado que tal informação é imperativa e condiciona a validade legal do enquadramento contratual e que justifica o financiamento público associado.¹⁶
 12. Foi igualmente solicitada informação sobre o cumprimento dos deveres de informação constantes do artigo 22.º RJSPTP, e se o operador cumpre as obrigações de informação relativas a direitos dos passageiros previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, tendo ainda sido solicitados os índices de cumprimento e incumprimento verificados no decurso da execução contratual.
 13. Por outro lado, foi questionado o Município sobre a forma como entende que se compatibiliza um prazo contratual a terminar em 2020, tendo em conta que o Regulamento e o RJSPTP tornam imperativa a regra geral de submissão à concorrência da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, antes de 3 de dezembro de 2019, e a caducidade das autorizações provisórias emitidas ao abrigo do RJSPTP também naquela data.

¹⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

14. Foi expressamente referido que não se afigura legalmente possível que se imponham obrigações de serviço público e respetivas compensações, até 15 de julho de 2020, a serviços de transportes habilitados com títulos que caducam, por via legal, a 3 de dezembro de 2019, e no contexto de submissão à concorrência dos mesmos serviços antes daquela data¹⁷.
15. Em seguimento, por via do ofício 1348 de 12-08-2019, o Município remeteu informação adicional, mas, tal como consta de e-mail da AMT, de 20-08-2019, foi vincado que continua a não resultar claro de que forma se dá cumprimento às normas já citadas de apuramento de compensações ou remunerações pela prestação de serviço público e que não foi apresentada resposta circunstanciada ou informação adicional designadamente quanto à atribuição de um prazo contratual, por ajuste direto, que ultrapassa a data de 3 de dezembro de 2019.

II – DO PARECER

16. A emissão de parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
17. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
18. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

¹⁷ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>.

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹⁸ ;

- 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 contratuais¹⁹;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados²⁰;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade²¹.

19. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007²² (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
20. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
21. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa,

¹⁸ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

¹⁹ Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

²⁰ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

²¹ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

²² Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.
22. Cumpre vincar que, nos termos dos artigos 91.º e 161º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, a emissão e atos administrativos sem a emissão prévia do parecer da AMT, estabelecido no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, podem ser anuláveis²³, e, no caso concreto, confirma-se a contratação de serviços públicos de transporte de passageiros sem o parecer da AMT.
23. Neste âmbito, não se poderá permitir que sucessivos adiamentos na prestação de informação quanto a contratos em execução possam ter como consequência eliminar o efeito útil do referido parecer.
24. Independentemente, se uma entidade pública não requerer o competente parecer prévio, tal não impede a AMT de, no exercício das suas competências e atribuições, pugnar, a todo o tempo, pelo cumprimento do enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu.
25. Por outro lado, e a título de enquadramento, de referir que com a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento produziu-se uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo, passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública (modelo de “concorrência-regulada”).
26. Segundo os artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário, atribuídos ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, *“mantêm-se em vigor até ao final do respetivo prazo de vigência ou até 3 de dezembro de 2019, consoante a data que ocorrer primeiro”* e *“não podendo o respetivo prazo de vigência terminar, em caso algum, após 3 de dezembro de 2019”*.
27. Tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da

²³ https://www.amt-autoridade.pt/media/1504/informa%C3%A7%C3%A3o_amt-lei_52-2015.pdf

- contratação pública, que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
28. Também, refere o artigo 8.º do Regulamento que *“Até 2 de dezembro de 2019, os Estados-Membros tomam medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte”*.
 29. De referir que o Regulamento refere, no artigo 5.º, indistintamente “procedimentos de adjudicação”, “formas de adjudicação” ou “adjudicação”, mas precedida dos necessários “procedimentos” ou mesmo “participação em adjudicações de contratos por concurso”, pelo que não decorrerá que a adjudicação (ato administrativo adjudicatório em sentido próprio) deva impreterivelmente ser efetuada antes daquela data. Aliás, referem as orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”*.
 30. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, neste período, iniciar o processo que leva à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que existam decisões efetivas de submissão à concorrência antes do fim do período transitório.
 31. Até porque, tendo em conta os procedimentos e prazos imperativos subjacentes ao lançamento de tais procedimentos, incluindo eventuais vicissitudes como impugnações judiciais, bem como os prazos inerentes à emissão de pareceres pelas entidades competentes como a AMT e o Tribunal de Contas, poderá verificar-se que mesmo procedimentos lançados no período transitório poderão não se encontrar adjudicados até 3 de dezembro de 2019.
 32. Como referido, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de

transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, além de ter realizado ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos.

33. Neste contexto, foi emitida pela AMT uma informação sob a epígrafe “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – *Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência*”²⁴, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (máxime, ajuste direto) é limitada, tendo em conta que:

- *“O n.º 1 do artigo 19.º do RJSPTP estabelece que a exploração do serviço público do transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pelas autoridades de transportes competentes a (i) operadores internos; ou (ii) a outros operadores de serviço público, nos termos do Artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no CCP.*
- *Os números seguintes do mesmo Artigo 19.º do RJSPTP, em consonância com o Regulamento, esclarecem quais as restantes situações nas quais é legalmente admissível o recurso ao ajuste direto (ou a outras situações de atribuição direta, como é o caso de prorrogação de contratos de serviço público já em vigor). Assim: (i) a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência; (ii) nestas situações (de emergência), a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público; (iii) em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3 do Artigo 19.º (rutura ou risco eminente de rutura de serviço e situações de emergência), o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos.*

²⁴ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

- *No que respeita à possibilidade de recorrer ao ajuste direto no caso de “contratos de pequeno valor”/regra de minimis (prevista no Regulamento, mas não densificada no RJSPTP, e não tendo reflexo no CCP) (...) o recurso ao ajuste direto pelas autoridades de transporte nos termos do Regulamento (limiares de mínimos estabelecidos no que respeita aos montantes e ativos afetos à operação de transporte) apenas é admissível se tal se compaginar com os limites estabelecidos na legislação nacional aplicável à disciplina vigente da contratação pública (CCP).”*
34. Foi também referido que a possibilidade de recurso excecional a um ajuste direto depende da verificação prévia, por parte das autoridades de transportes, de requisitos específicos previstos na lei quando, onde e caso se verifique que devem ser demonstrados e terá sempre que ser justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade, às entidades adjudicantes, das circunstâncias invocadas.
 35. Neste contexto, o Município de Pinhel ou a Comunidade Intermunicipal em que se integra ainda não submeteram a concurso os serviços de transportes na região, ainda que se considere que se encontram no âmbito do período transitório do Regulamento.
 36. E em 2017, quando foi celebrado o contrato, não se afigura que pudessem estar em causa situações de rutura ou de risco de rutura iminente de serviços que permitissem a possibilidade de lançamento do ajuste direto, nos termos previstos no artigo 19.º do RJSPTP.
 37. Em suma, assentando a atribuição de compensações em serviços de transporte público de passageiros que estão titulados por autorizações provisórias que caducam, por via legal, em 3 de dezembro de 2019, não se afigura possível, nem com aderência ao enquadramento legal vigente, que se possa celebrar um contrato, por ajuste direto, sem prévio lançamento de concurso público, até novembro de 2020.
 38. Tal como referido no Relatório da AMT sobre compensações financeiras no transporte público de passageiros e de Informação pública sobre Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes, *“uma vez que é uma obrigação legal nacional e europeia a aplicação de uma regra geral de submissão à concorrência daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019, a imposição de OSP por regras gerais ou contratos apenas pode abranger as autorizações provisórias apenas no seu prazo de vigência*

(3.12.2019, nos termos do RJSPTP), uma vez que uma duração superior poderia eventualmente configurar uma extensão da validade de autorizações ou contratos por ajuste direto, o que não é permitido, nos termos da legislação aplicável”.

39. Esta questão afigura-se essencial e inultrapassável, condicionando outras considerações sobre as diversas matérias suscitadas, como seja, a necessidade de serem aportados e esclarecidos os dados de base essenciais a avaliar da legalidade do instrumento contratual em causa, no que se refere ao montante das compensações que foram atribuídos.
40. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual que vincula o Operador e o Município referido só poderá ser **negativo** (sublinhado nosso).
41. No que se refere à fiscalização da legalidade, nos termos do consignado nos artigos 23.º 40.º e 46.º do RJSPTP, a violação de uma determinação e de uma obrigação de serviço público constituem, por si só, uma infração punível com contraordenação, sendo que, nos termos do artigo 40.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT pode proceder ao sancionamento de infrações como sejam **(i)** o incumprimento de normas nacionais e da União Europeia que se insiram nas suas atribuições e que imponham obrigações às empresas ou operadores dos setores regulados, designadamente rodoviários, ferroviários, marítimos, fluviais **(ii)** a violação de regras nacionais ou da União Europeia aplicáveis ao recebimento de compensações ou auxílios financeiros **(iii)** o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato.
42. Nesse sentido, e independentemente de serem prestados esclarecimentos adicionais quanto aos critérios de formação do preço contratual²⁵ e de ser dado devido andamento ao procedimento de submissão à concorrência dos atuais serviços de transportes até 3 de dezembro de 2019, considera-se que o Município deverá proceder à alteração do

²⁵ O artigo 22.º do RJSPTP impõe aos operadores de serviço público de transporte de passageiros a obrigação de prestarem diversas informações, quer no início da exploração de qualquer novo serviço público de transporte de passageiros, quer após qualquer modificação, (cf artigo 22.º, nºs 2 e 3). Por sua vez o n.º 4 do mesmo artigo 22.º determina que, anualmente, até ao final do primeiro semestre, os operadores de serviço público devem registar ou atualizar, no sistema de informação, o respetivo relatório e contas anual referente ao ano anterior, bem como os dados anuais a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, os quais incluem, designadamente, e para cada linha, área geográfica e título de transporte, a informação elencada nas alíneas a) a l) do mencionado n.º 4. Tal omissão constitui uma infração, prevista e punível nos termos do artigo 46.º n.º 1 alínea e) e n.º 2 do diploma em apreço, com coima de € 10 000 a € 30 000, sendo praticada por pessoa coletiva. Noutra prisma, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º, o incumprimento de obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato constitui contraordenação, punível com coima. Não tendo sido reportado qualquer incumprimento, e não existindo notícia da aplicação de sanções contratuais, o Município deterá os dados necessários a prestar um cabal esclarecimento quanto à formação do preço contratual.

prazo contratual em apreço, fixando o seu termo, invariavelmente, em 3 de dezembro de 2019.

43. Neste contexto, apenas poderá ser ponderado o recurso ao ajuste direto, nos termos do artigo 19.º do RJSPTP se, na pendência de um procedimento concursal, se afigurar que em dezembro de 2019, poderá estar em causa a ininterruptibilidade do serviço público e que a situação de urgência não foi originada pela Edilidade de Pinhel.
44. Naturalmente que a urgência também não é causada pela emissão de parecer da AMT, uma vez que o Município tem a obrigação de conhecer o enquadramento legal, em vigor desde 2009, até por consequência da diversa informação transmitida publicamente e diretamente pela AMT.
45. Acresce que, face à clareza do enquadramento legal aplicável, não se afigura que qualquer esclarecimento adicional por parte do Município possa justificar o prazo atribuído ao contrato em análise.
46. Mais se considera que deverá ser fixado o prazo de 20 (vinte) dias úteis para o Município dar conta das medidas tomadas para sanar as inconformidades referidas, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, sob pena de ser determinada ou requerida a invalidade dos atos administrativos praticados. As medidas tomadas ou a adotar para que o contrato e respetiva fundamentação se conformem com o quadro legal vigente devem refletir de forma clara e objetiva os ditames legais enunciados, de forma a viabilizar que o financiamento do sistema de transportes esteja devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia.
47. De referir que, nos termos do artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) se 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”*. Em rigor, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 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 (EM) são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

48. Finalmente, de sublinhar que não está em causa que o serviço de transportes em causa supra necessidade de mobilidade das populações, sobretudo em zonas de baixa densidade populacional, mas sim o facto da sua implementação não se encontrar em conformidade com o enquadramento legal aplicável.

III – CONCLUSÕES E DETERMINAÇÕES

49. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que, de acordo com a informação remetida (sublinhado nosso), a prestação de serviços de transportes contratada pelo Município não se encontra, de forma clara e objetiva, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.
50. Nesse sentido, determina-se ao Município que, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no prazo de 20 (vinte) dias úteis:
- De forma a viabilizar a exploração e financiamento do sistema de transportes devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia:
 - Implemente e dê evidência das medidas tomadas para sanar as inconformidades referidas, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, que reflitam de forma clara e objetiva os ditames legais enunciados, incluindo a alteração do prazo contratual, cujo término deve ser 3 de dezembro de 2019;
 - Elabore um relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no regulamento.
 - No mesmo relatório referido anteriormente, demonstre os níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) e proceda à identificação de todos os incumprimentos verificados, incluindo os que se referem a obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP;

- Ainda no mesmo relatório, também deverá ser comprovado que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
 - Elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015;
 - Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.
51. Atento o enquadramento acabado de recensear, o Município deverá demonstrar que as medidas a tomar têm a virtualidade de sanar os vícios e as desconformidades verificadas e são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa, sob pena de anulabilidade dos atos administrativos que os enformaram.
52. Naturalmente, tais determinações não obstam ao exercício do poder contraordenacional da AMT, por iniciativa própria desta Autoridade e mesmo na ausência de informação por parte do Município, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

Lisboa, 05 de setembro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial