

PARECER N.º 13/AMT/2020

**SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL**

I - ENQUADRAMENTO

1. Através do Ofício n.º 1658-CA/2017, de 31-07-2017, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) solicitou informação à Câmara Municipal de Vendas Novas sobre a contratação de serviços de transporte de passageiros, anunciados publicamente pela Autarquia, sem sujeição a parecer prévio vinculativo desta Autoridade, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Através do Ofício n.º 337-CA/2019, de 07-02-2019 (por lapso referido 2018), foi comunicado que tendo em conta que os referidos contratos se encontravam em execução, não seria emitido o referido parecer prévio vinculativo, sem prejuízo de se alertar para o facto de que o mesmo é essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros e que nada obsta ao exercício, a todo o tempo, das competências de supervisão desta autoridade, tendo sido dado conhecimento de diversa documentação relevante (disponível publicamente) de enquadramento sobre as exigências legais da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros¹.

¹ (i) Esclarecimento prestado por esta Autoridade para a fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf; (vii) Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <http://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; (viii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (ix) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (x) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (xi) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xii) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-servicos-minimos-PUB.pdf>; (xiii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiv) Experiências de contratação internacionais: <https://gtat.pt/estudos/> (xv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guios/>

3. Por email datado de 29-08-2019, foi solicitada informação sobre que contratos estariam em vigor, incluindo as respetivas datas de vigência e término, no prazo de 10 dias uteis, sem prejuízo do envio de cópia dos mesmos.
4. Através do Ofício n.º CMVN/2019/1916 de 20-09-2019, foi remetido pela Autarquia o contrato e o caderno de encargos, tendo sido solicitados esclarecimentos, via email, a 27-09-2019, designadamente:
 - *“Qual a justificação para não submissão a parecer da AMT o presente contrato bem como dos anteriores que tiveram efeitos desde 2015;*
 - *A prestação de serviços incide sobre autorizações provisórias? Em caso negativo, que anteriores contratos têm sustentado a prestação de serviços?*
 - *Qual a justificação para a assunção de compromissos financeiros a parte de 04-12-2019 que incidem sobre autorizações provisórias que caducam, por via legal, a 3 de dezembro de 2019 ou qual a justificação para atribuição, por ajuste direto, de serviços de transportes, tendo em atenção a regra geral de submissão à concorrência antes daquela data, segundo o artigo 5.º do Regulamento (CE) 1370/2007?*
 - *Tendo em atenção o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 14 de junho (RJSPTP), esclarecer que as autorizações provisórias conferem direitos exclusivos ao operador em causa, e tendo em conta que as “autorizações” emitidas pelo IMT não o referem;*
 - *Qual o racional económico económico-financeiro subjacente ao apuramento do valor contratual tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público. Para avaliar da adequação a compensação/remuneração é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços (o que não se encontram em informação. Solicita-se que de forma circunstanciada, se informe de que forma o valor contratual dá resposta aos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP?*
 - *Se existem (solicitados ao operador ou recolhidos pelo município) dados atuais e históricos da prestação de serviços, desde 2015, quanto a procura, custos e receitas/proveitos, incluindo indicadores de desempenho e fornecimento e serviços externos (bilhética por exemplo), de forma a aferir o cumprimento de obrigação de disponibilização do serviço público e adequação do preço contratual;*

- *Esclarecer quais os indicadores a utilizar para aferir do cumprimento de obrigações e as sanções correspondentes;*
 - *Assim não sendo, de que forma é aferido o cumprimento de circuitos por parte do operador? Trata-se do incumprimento num dia ou em vários dias e durante quanto tempo? Qual a razão não existirem penalidades para o cumprimento de horários e paragens? mesmo que se considere que está incluído na penalidade de incumprimento geral de obrigações contratuais, como se apuram tais incumprimentos? Para o efeito será igualmente necessário esclarecer se existiram incumprimentos e aplicação de penalidades em anteriores contratos?*
 - *Esclarecer se os instrumentos de monitorização, fiscalização do contrato são suficientes, ou se serão dependentes de informação fornecida pelo adjudicatário e se a mesma é auditada/verificada, seja a referente ao anterior contrato, seja a referente ao novo contrato.*
 - *Esclarecer se estão a ser cumpridos os deveres de informação constantes do artigo 22.º RJSPTP e do Decreto-Lei n.º 9/2015;*
5. Por email de 21-10-2019, foi remetida, pela Autarquia, via email, informação de suporte, tendo sido solicitados novos esclarecimentos a 29-10-2019, via email. A saber:
- *“Como ponto prévio, somos a recordar que nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 e o Decreto-Lei n.º 167/2008 de 26 de agosto, decorre, como obrigatoriedade legal, a necessidade de fundamentação de qualquer compensação financeira, atribuída a que título ou designação for, a um operador de transportes, ao abrigo de um qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, estabelecendo-se regras claras sobre definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, bem como de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de tais obrigações.*
 - *O pagamento de uma compensação/deverá ser uma contrapartida pela imposição, por via pública, de determinada obrigação contratual que o operador não efetuará caso considerasse apenas o seu interesse comercial. E por essa razão, as obrigações devem ser claras, objetivas e mensuráveis no sentido de ser clara a forma como se cumprem, por exemplo, horários (atraso e interrupções) e percursos por parte do operador, ou melhor, o que é considerado como incumprimento da prestação de serviços e qual o período*

temporal considerado para recolha de dados para aferir de incumprimentos e o período considerado para eventual sancionamento.

- *Será de garantir igualmente, que os instrumentos de monitorização, fiscalização do contrato são suficientes, se serão dependentes de informação fornecida pelo adjudicatário e se a mesma é auditada/verificada. Caso contrário, o operador é compensado por esforço financeiro público sem que tenha, verdadeiramente qualquer obrigação vinculativa, não sendo nunca penalizado caso incumpra com o serviço público.*
- *Tal enquadramento justifica o seguinte pedido de esclarecimentos:*
 - *Os dados relativos a gastos e rendimentos associados à prestação de serviços foram obtidos pelo Município ou pelo operador, e neste último caso, os mesmos foram validados/certificado/confirmados pelo Município?*
 - *Refere-se que o Município obteve reportes mensais do operador relativos a vendas e receitas, questionando-se se foram validados/certificado/confirmados pelo Município e também foram transmitidos dados relativos a custos e quais.*
 - *É referido que os instrumentos de verificação são suficientes, mas estipular o pagamento de uma remuneração, baseada em gastos e rendimentos disponibilizados pelo beneficiário, necessitará de esclarecimento adicional;*
 - *No que se refere à questão sobre que indicadores são utilizados para monitorizar o contrato, foi respondido que o Município se reserva o direito de efetuar fiscalizações quando entender necessário. A questão suscita-se pelo facto de existirem diversas obrigações contratuais não objetivas ou mensuráveis. Nesse sentido, como se afere, para cada uma das obrigações, incluindo as principais: prestação de circuitos, horários, frequências, etc., que o operador cumpriu ou não com o contrato? À informação prestada de que não se verificaram incumprimentos ou aplicação de penalidades suscita-se a questão sobre o que é considerado incumprimento;*
 - *Solicita-se ainda informação sobre os serviços e condições de utilização, nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, além de publicitação na página do Município, são publicitados no sítio da internet no operador. Solicita-se igualmente informação sobre a disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico;*

- *Será ainda relevante saber se ao procedimento concursal foram obtidas propostas de outros operadores que não o anterior operador e o vencedor.*
 - *Será igualmente de questionar de que forma a autoridade de transportes poderá corresponder às obrigações de reporte do Regulamento 430/2019 e elaborar os relatórios públicos previstos no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).*
6. Nesta sequência, em 18-12-2019, foi enviado e-mail pela AMT referindo que *“face ao tempo decorrido após os pedidos de informação infra referenciados, nos termos do consignado nas 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 8 dias, deverão ser prestadas as informações/esclarecimentos solicitados”.*
7. Ora, até esta data não foi obtida qualquer resposta.

II – DO PARECER

8. 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.
9. 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.
10. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço² ;

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais³;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁵.

11. 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 2007⁶ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
12. 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).
13. 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,

² 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.

³ 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.

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

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

⁶ 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.
14. Ora, nos termos do RJSPTP, do Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, decorre, como obrigatoriedade legal, a necessidade de fundamentação de qualquer compensação financeira, atribuída a que título ou designação for, a um operador de transportes, ao abrigo de um qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, estabelecendo-se regras claras sobre definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, bem como de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de tais obrigações.
 15. Para o efeito é essencial deter dados sobre procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas, títulos, equipamentos e à gestão em geral da operação, incluindo indicadores de desempenho e fornecimento e serviços externos (bilhética por exemplo), bem como tornar expresso e claro o racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público, como também o esclarecimento sobre a efetividade dos mecanismos de aferição de incumprimentos e sancionamento.
 16. De recordar que, tal como consta de informação da AMT⁷ 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 jurisprudência 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”*. 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

⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.

17. Acresce que, o artigo 8.º do Regulamento estabelece que *“Até 2 de dezembro de 2019, os Estados-Membros tomam medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º ou seja, “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”.*
18. Neste contexto, 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.
19. Pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão nitidamente sujeitos a claras obrigações de fundamentação do modelo contratual, sobretudo do racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público.
20. Por outro lado, o pagamento de uma compensação/deverá ser uma contrapartida pela imposição, por via pública, de determinada obrigação contratual que o operador não efetuará caso considerasse apenas o seu interesse comercial. E por essa razão, as obrigações devem ser claras, objetivas e mensuráveis no sentido de ser clara a forma como se cumprem, por exemplo, horários (atraso e interrupções) e percursos por parte do operador, ou melhor, o que é considerado como incumprimento da prestação de serviços e qual o período temporal considerado para recolha de dados para aferir de incumprimentos e o período considerado para eventual sancionamento. Não bastará uma cláusula genérica sobre a aplicação de penalidades quanto ao incumprimento de obrigações, se estas são objetivamente mensuráveis.
21. Será de garantir igualmente, que os instrumentos de monitorização e fiscalização do contrato são suficientes, se serão dependentes de informação fornecida pelo adjudicatário e se a mesma é auditada/verificada. Caso contrário, o operador é compensado por esforço financeiro público sem que tenha, verdadeiramente qualquer

- obrigação vinculativa, não sendo nunca penalizado caso incumpra com o serviço público.
22. Tal como consta do 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, as autoridades locais devem *“garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável”*.
 23. Também se defende que, *“os operadores devem fornecer dados das vendas e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística e bem como de informação desagregada por carreiras/linhas, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso da repartição das receitas tarifárias e das compensações financeiras, podendo a autoridade de transportes proceder a correções ou suspender o pagamento de compensações até que a informação prevista no número anterior seja enviada ou retificada pelo operador”*.
 24. Por outro lado, deve resultar claro, *“nos termos do Regulamento n.º 1370/2007, bem do RJSPTP, que mecanismos foram ponderados para evitar a sobrecompensação, bem como se foram ponderadas as incidências positivas e negativas da imposição da OSP, nem exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo”*.
 25. Tal aspeto assume particular relevância, uma vez que *“decorre do Regulamento n.º 1370/2007 que a contabilidade utilizada por operadores de serviço público deve ser suficientemente desagregada, de forma a permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, pois tal permite introduzir transparência e objetividade no dispêndio de dinheiros públicos e permite sindicar a compliance legal, nacional e europeia, do cumprimento de regras relativas a compensações financeiras, tal como a AMT tem defendido”*.
 26. Decorre igualmente das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento n.º 1370/200, que, *“de forma a garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder a dados de base*

essenciais, exatos e adequados por parte dos seus detentores. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a uma autoridade pública, poderá consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados”.

27. O caso concreto, resulta claro que a AMT não dispõe de todos os dados de base necessários a avaliar a legalidade do instrumento contratual em causa, e logo não será comprovável que se deu integral cumprimento ao previsto no RJSPTP e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, bem como quanto a introdução de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de tais obrigações.
28. Mais relevante será o facto de se encontrar em execução um contrato de prestação de serviços, não sendo aceitável que possa perdurar sem que seja cabalmente demonstrado o cumprimento dos ditames legais aplicáveis, sem prejuízo de alterações que se verifiquem necessárias.
29. De referir também que se considera irrelevante, para o efeito, que se preconize a inclusão futura destes transportes urbanos no procedimento concursal da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, uma vez que até que aquele procedimento seja adjudicado não se considerará aceitável que esteja em execução um contrato cuja aderência ao quadro legal não esteja adequadamente comprovada.
30. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual que vincula a Operador e o Município referido só poderá ser **negativo**.

III - DETERMINAÇÕES

31. 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 consignado no 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.

32. Neste âmbito, deverá ser determinado ao Município que no prazo máximo de 20 dias úteis:
- Elabore um relatório de execução contratual, comprovando a aderência das compensações financeiras/remunerações fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc);
 - O referido relatório deverá incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quanto ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações;
 - Demonstre que se cumpriram as obrigações de prestação de informação, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP e as constantes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
 - Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.
33. Não se encontrando demonstrada a legalidade do enquadramento contratual, o pagamento de compensações/remunerações pela autoridade de transportes, carece de fundamento e legitimidade legal, não devendo prosseguir até que se encontrem comprovadamente sanadas as irregularidades referidas no presente parecer.
34. Do mesmo passo, uma vez que o procedimento não foi sujeito a parecer prévio da AMT, poderá ser invocada a anulabilidade dos atos administrativos, nos termos do consignado nos artigos 91.º e 163.º do Código do Procedimento Administrativo e o incumprimento das determinações efetuadas pela AMT poderá despoletar os competentes procedimentos contraordenacionais.
35. As medidas tomadas ou a adotar para que os contratos 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 o financiamento do sistema de transportes devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia.
36. O Município deverá ainda proceder à 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 2015.⁸, bem como as obrigações decorrentes do regulamento 430/2019.

IV - CONCLUSÕES

37. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que 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.
38. Nesse sentido, dever-se-á determinar 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 máximo de 20 dias úteis:
- Preste as informações referidas no presente parecer, com especial enfoque para a fundamentação do valor contratual.
 - 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 relatório referido anteriormente, demonstre os níveis de execução contratual, designadamente no que respeita ao cumprimento de obrigações de exploração 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, 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;

⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

- 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.
39. Paralelamente, e no mesmo prazo, deverá também computar e 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 os contratos 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 o financiamento do sistema de transportes devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia.
40. Enquanto não for aportada a necessária fundamentação deverão cessar quaisquer pagamentos de compensações/remunerações contratuais ao operador até que, comprovadamente, sejam sanadas as irregularidades referidas, carecendo igualmente de fundamentação legal os pagamentos já efetuados, com as necessárias consequências, nos termos já aludidos.
41. De referir que tais determinações se justificam perante o facto de, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, diversos atos administrativos não terem sido sujeitos a parecer prévio da AMT – ato que faz parte integrante de qualquer processo adjudicatório de contratos de serviço público de transporte de passageiros – bem como com os sucessivos adiamentos na prestação de informação quanto a contratos em execução que têm como efeito eliminar o efeito útil do referido parecer.
42. 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, 03 de fevereiro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho