

PARECER N.º 20/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Através do Ofício n.º 1556-CA/2018, de 06-06-2018 a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito da supervisão da implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) constatou¹ que se procedeu à contratação de serviços de transportes com a Transdev, S.A, tendo solicitado ao Município de Armamar o envio, no prazo de 10 dias, da documentação de fundamentação relevante, uma vez que, contrário do previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, não foi sujeita a parecer prévio da AMT.
2. Através do Ofício n.º 317-CA/2019, de 07-02-2019, a AMT comunicou 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. Nos termos dos artigos 91.º e 163.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), os atos administrativos que venham a ser praticados sem a prévia emissão do parecer referido podem ser anuláveis.
3. Do mesmo passo, foi também referido que nada obsta ao prosseguimento das competências de supervisão e fiscalização da AMT quanto a execuções contratuais, 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 contraordenacional².

¹ <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Pesquisa/Contrato?a=5158836>

² Foi ainda dado conhecimento de documentação relevante para efeitos de preparação de procedimentos de prestação e serviços públicos de transporte de passageiros. *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>; 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; 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>; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; 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; Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; 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 Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

4. Através do Ofício n.º 3105-CA/2019, de 09-07-2019, foi solicitada informação sobre que contratos estariam em vigor, incluindo as respetivas datas de vigência e término.
5. Por e-mail de 13-08-2019, foi informado pelo Município que *“presentemente, suporta os encargos decorrentes da manutenção do serviço público, reforçado pelo SIM – Sistema Integrado de Mobilidade”*.
6. Por email datado de 14-08-2019, a AMT informou que aquela informação era insuficiente, tendo em conta o solicitado em anterior ofício.
7. Por email de 21-08-2019, o Município informou que *“Os documentos não estão na posse do município de Armamar e deles não temos cópia. Presentemente, estamos a trabalhar na preparação de procedimento pré-contratual para adjudicar os transportes escolares (com vista ao próximo ano letivo).”*.
8. No mesmo dia, por email, a AMT voltou a insistir na prestação de informação (incluindo cópia dos contratos em vigor), no prazo de 5 dias, tendo em conta que a mesma é necessária a avaliar a conformidade legal do ato contratual.
9. Na mesma data, o Município, também por email, informou que *“Toda a documentação existente está na posse do Ministério Público, processo n.º 454/17.6T9LMG”*.
10. Através do Ofício n.º 4334-CA/2019, de 02-09-2019, solicitou ao Ministério Público - Procuradoria da República da Comarca de Coimbra DIAP - 3ª Secção de Coimbra o envio de cópias dos contratos celebrados entre a Câmara Municipal de Armamar e a Transdev, S.A, por se afigurarem essenciais ao exercício das atribuições e competências supra referidas desta Autoridade.
11. Pela comunicação 80890024 de 19-0-2019, o Ministério Público remeteu à AMT a documentação solicitada.
12. Por email de 20-09-2019, a AMT solicitou o envio das seguintes informações:
 - *Dados atuais e históricos da prestação de serviços quanto a procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas, incluindo indicadores de desempenho das linhas objeto dos protocolos e projeto SIM;*
 - *A indicação do racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual (protocolos e projeto SIM) tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos*

processos já findos – após visto do Tribunal de Contas); Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versão-10-10.pdf>; Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com o RJSPTP: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definição-de-«serviços-mínimos»-PUB.pdf> ; Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> ; Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>, Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guias/>.

os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público. Para avaliar a adequação a compensação/remuneração é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços. De que forma o valor contratual dá resposta aos artigos 23.º e 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (e ao Regulamento (CE) 1370/2007)?

- *Informação sobre as remunerações pagas, separando os valores relativos aos passes escolares*
- *Informação desagregada dos custos e proveitos associados ao objeto da prestação de serviços, por linha, se disponível (protocolos e projeto SIM);*
- *Informação se o preço da prestação de serviços pode ser ajustado em função de custos reais, apurados periodicamente, ou se mantêm ao longo do prazo da prestação de serviços;*
- *Esclarecimento sobre o carácter suficiente dos instrumentos de monitorização, fiscalização do contrato, dependente de informação fornecida pelo adjudicatário, designadamente a possibilidade da entidade adjudicante aceder ao sistema de exploração e auditar dados de base contratual;*
- *Informação sobre de que forma é aferido o cumprimento de horários (atraso e interrupções) e percursos por parte do operador? Ou melhor, o que é considerado como incumprimento da prestação de serviços (excluindo obrigações de reporte)? Qual o período temporal considerado para recolha de dados para aferir de incumprimentos e o período considerado para eventual sancionamento (o incumprimento de horários é a não realização de uma frequência num dia, em 2 meses, em seis meses?)*
- *Informação sobre que métricas objetivas serão utilizadas para aferir o grau de incumprimento, designadamente para efeitos de aplicação de penalidades contratuais, por exemplo quanto a qualidade;*
- *Informação sobre se existiu algum incumprimento no passado, se a autarquia procedeu a essa verificação e como, bem como quais as consequências de tal incumprimento.*
- *Informação sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, do artigo 22.º do RJSPTP;*
- *Informação sobre que protocolo/contrato está em vigor.*

13. Na mesma ocasião, foi solicitado o envio da informação referenciada no prazo de 10 dias, tendo sido novamente comunicada informação relevante sobre a contratação de serviços de transporte de passageiros.³
14. Por email de 30-09-2019, o Município solicitou a prorrogação do prazo para apresentação de propostas tendo a AMT, na mesma data, fixado o prazo de 10 de outubro.
15. Por email datado de 12-11-2019, e face ao hiato de 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, a AMT fixou o prazo de 10 dias para a prestação de informações/esclarecimentos solicitados.
16. Pelo Ofício n.º 0220-CA/2019, de 14-01-2020 a AMT solicitou envio de cópias dos contratos celebrados entre a Câmara Municipal de Armamar, para os anos de 2019 e 2020, por se afigurarem essenciais ao exercício das atribuições e competências supra elencadas, no prazo de 10 dias.
17. Por email de 27-01-2020, o Município solicitou *“cópia de documento(s) ou informação esclarecedora sobre os direitos titulados pela Transdev Interior, S. A. no território do*

³ 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 estão disponíveis 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; *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>; 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; 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>; 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; Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf; Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Regulamento Sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação - https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf; Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; 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)M 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>; 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>; Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/>; Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>; Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

concelho de Armamar, com o intuito de se estabelecer definitivamente qual a circuito ou capilaridade da carreira pública que supostamente é o domínio dessa empresa no mencionado território”, tendo a AMT, por mail de 28-01-2020, comunicado que “compete às autoridades de transportes locais (Comunidade Intermunicipal e/ou Município), conforme as competências assumidas, partilhadas ou delegadas em contrato interadministrativo, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, emitir os atos administrativos que titulam as carreiras de serviço público autorizadas no respetivo território. Portanto, a informação solicitada estará na posse do Município ou da Comunidade Intermunicipal do Douro.”.

18. De referir também que:

- Por email de 17-12-2019, a AMT enviou uma comunicação a todas as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, com pedido de divulgação junto dos Municípios associados, dando conta que de acordo com o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, *“para efeitos de supervisão no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, as autoridades de transportes notificam a AMT dos atos que prolonguem o prazo de vigência das referidas autorizações [provisórias] ou contratos”,* atos esses necessários a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva;
- Por email datado de 22-01-2020, foi solicitado a todos os Municípios do país que, 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, dessem conhecimento dos atos de prorrogação e contratos ou autorizações provisórias que tenham sido emitidos, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, por esse Município, no prazo de 15 dias úteis.

19. A Comunidade Intermunicipal do Douro deu conta à AMT da prorrogação de autorizações provisórias, tendo também submetido as peças de procedimento para o concurso a ser lançado para todos os serviços de transporte da região – que se encontra em análise, sendo que, no que se refere ao Município de Armamar, não foi obtida qualquer resposta sobre contratos em vigor ou que tenham sido prorrogados.

20. Por informação transmitida pela Transdev em 29-11-2019, em resposta ao Ofício n.º 5486-CA/2019, de 04-11-2019, constata-se que foi celebrada uma prorrogação do contrato anterior com o Município, a 01-09-2019, e com efeitos a 03-12-2019, desconhecendo-se atos posteriores.

21. Pela consulta do sítio da Internet do Município, o serviço Armamar SIM continua a ser disponibilizado à população: <https://www.cm-armamar.pt/pages/632>

II – DO PARECER

22. 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.
23. 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.
24. 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 serviço⁴;
 - 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 contratuais⁵;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁶;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁷.
25. 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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁷ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

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 2007⁸ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

26. 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).
27. 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 de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.
28. Ora, nos termos do RJSPTP e do Regulamento (e também do CCP) decorre, como obrigatoriedade legal, a necessidade de fundamentação de qualquer compensação financeira, remuneração ou valor contratual, 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 naquele enquadramento 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.
29. É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar o racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do superior interesse público.
30. Em rigor, pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão evidentemente 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

⁸ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público.

31. De qualquer modo, 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 e informações 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 públicos⁹.
32. Tal como consta de informação da AMT¹⁰ 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.
33. 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 afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.
34. Do mesmo passo, o referido Relatório da AMT sublinha que 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”*.

⁹ Informações anteriormente referidas.

¹⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

35. 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”*.¹¹
36. Por outro lado, deve resultar claro, *“nos termos do Regulamento n.º 1370/2007, bem como 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”*.
37. 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”*.
38. Decorre igualmente das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento n.º 1370/2007, 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.”*
39. Noutro passo, 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 (atrasos e interrupções) e percursos por parte do operador, ou melhor, o que é considerado como incumprimento da prestação de

¹¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

e http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

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

40. Por isso, é 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.
41. Tendo em conta o antedito, resulta assim com meridiana clareza que a AMT não dispõe de todos os dados de base necessários a avaliar a legalidade do instrumento contratual em causa, não existindo dados suficientes para garantir 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.
42. Muito pelo contrário.
43. Não foram apresentados quaisquer dados objetivos relativos a procura, receitas e gastos nem o racional subjacente ao preço contratual e no que se refere a mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de obrigações de serviço público – que justificam o dispêndio de dinheiros públicos – bem como quanto à transparência e objetividade da relação contratual.
44. Acresce que o Município protelou, repetidamente, a prestação de esclarecimentos à AMT existindo evidências de que a prestação de serviços continua a efetivar-se, sem que seja cabalmente demonstrado o cumprimento dos ditames legais aplicáveis, sem prejuízo de alterações que se verifiquem necessárias.
45. De sublinhar que não está em causa a mais valia ou imprescindibilidade de um serviço de transporte de passageiros em territórios de baixa densidade, com uma população envelhecida ou de baixos rendimentos e com poucas alternativas de deslocação.
46. O serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial¹² e deve ser assegurado e devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis.
47. No entanto, tais necessidades não podem justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua própria insuficiência ou a não monitorização da execução contratual.

¹² Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

48. Por outro lado, não se julga aceitável que sucessivos adiamentos na prestação de informação à AMT ou não sujeição a parecer prévio vinculativo – ato que faz parte integrante de qualquer processo adjudicatório de contratos de serviço público de transporte de passageiros¹³ – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
49. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual que vincula o Operador e o Município referido só poderá ser **negativo**.

III – DETERMINAÇÕES

50. 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.
51. Neste âmbito, deverá ser determinado ao Município que no prazo de 20 dias:
 - Elabore um relatório de execução contratual – quanto ao serviço, desde 2017 - comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração¹⁴ fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento, demonstre que pagamentos foram efetuados e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;
 - O referido relatório deverá incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações;

¹³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e do decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

¹⁴ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- Demonstre que se cumpriam obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;
- Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.

52. 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 2015.¹⁵, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019;
- Ponderar ajustamento do atual contrato ou a celebração de novo, incluindo maior especificação das obrigações de serviço público, com indicadores objetivos e mensuráveis, transmissão de informação relevante e mecanismos de sancionamento em caso de incumprimento¹⁶, na pendência do procedimento concursal da respetiva Comunidade Intermunicipal, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento.

53. 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.

54. 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 deve prosseguir até que se encontram comprovadamente sanadas as insuficiências irregularidades referidas no presente parecer.

55. Neste registo, uma vez que o contrato em execução 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, bem como o incumprimento das determinações efetuadas pela AMT poderá despoletar os competentes procedimentos contraordenacionais.

¹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹⁶ Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de [preparação de procedimentos concursais](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf), 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> (ii) O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de [indicadores relevantes para monitorização contratual](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf) que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf

IV - CONCLUSÕES

56. 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 de Armamar não se encontra, de forma clara e objetiva, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.
57. 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 de 20 dias úteis, dê cumprimento às determinações efetuadas no capítulo anterior.
58. Mais se entende ser de notificar o operador em causa, para no prazo impreterível de 10 dias úteis, informe a AMT sobre se foi dado cumprimento às obrigações legais previstas no artigo 22.º do RJSPTP.
59. 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, 09 de março de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho