

PARECER N.º 73/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Pelo ofício 1557-CA/2018, de 06-06-2018 foi solicitado ao Município de Condeixa-a-Nova (Município) o envio de documentação e esclarecimentos necessários à avaliação do processo de contratação de serviços de transporte de passageiros com a Transdev, SA ou com operadores do universo daquela empresa, para os devidos efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo por parte da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Por email de 11-06-2018 foi enviado, pelo Município, o contrato celebrado para a *“Aquisição de serviços de transportes urbanos em Condeixa-a-Nova (CondeixaSIM)”* celebrado com a ETAC – Empresa de Transportes António Cunha, SA.” no valor de €72.075,00.
3. Através do Ofício n.º 3111-CA/2019, de 09-07-2019, a AMT, considerando que o contrato então em vigor estaria em execução, referiu que não seria emitido parecer prévio vinculativo, tendo no entanto alertado expressamente que o parecer é uma peça essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros e que nos termos do consignado nos 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.
4. Do mesmo passo, foi referido que nada obsta ao prosseguimento das competências de supervisão e fiscalização da AMT no que belisca 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 contraordenacional.
5. Por email datado de 23-07-2019, o Município remeteu novamente o contrato em vigor, anteriormente enviado.
6. Por email de 24-07-2019, a AMT recordou que o 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 maio¹, correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, foi enviado a todas as Comunidades Intermunicipais com pedido de divulgação por todos os municípios as integram.

7. Também foi recordado que tal documento podia ser complementado com a leitura de diversos documentos, da responsabilidade da AMT ou elaborados no âmbito do Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, onde esta Autoridade participa. Em concreto, tratam-se de guiões que reputamos de úteis para avaliar que conteúdos deverão/poderão constar em contratos de serviço público e no documento de fundamentação daqueles, com o objetivo de assegurar a sua coerência e robustez e que são do conhecimento público e foram remetidos a todas as Comunidades Intermunicipais com pedido de divulgação por todos os municípios ². Aliás esta informação foi enviada ao Município de Condeixa-a-Nova através do Ofício 322-CA/2019, de 07-02-2019, onde se sublinhou que o parecer prévio vinculativo é essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros em preparação tendo em conta o regime legal aplicável, tanto nacional como europeu.
8. Face ao exposto, a AMT concluiu que informação enviada era manifestamente insuficiente, uma vez que não foram remetidas todas as peças procedimentais (para onde remete o contrato enviado), nem a respetiva fundamentação, o que não permite uma avaliação integrada por parte desta autoridade. Neste registo, foram então solicitados os seguintes esclarecimentos:

¹ Eque está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf.

² A saber: *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/guiaorisptp_01-04-20161.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; Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.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 processos já findos – após visto do Tribunal de Contas, quando aplicável); Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.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/>; 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/>

- *“Qual o racional subjacente à definição/cálculo do preço contratual. 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 e com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho;*
- *Dados atuais e históricos da atual prestação de serviços quanto a procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas, títulos, equipamentos e infraestruturas associadas e à gestão em geral da operação;*
- *A contratação destina-se à aquisição de passes escolares e/ou prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros? Pretende-se compensar/remunerar o operador pelo valor dos passes utilizados por estudantes nas carreiras identificadas e/ou é financiada a prestação do serviço público (para todos) nas carreiras referidas? Estando em causa o financiamento de passes escolares, deverá ser esclarecido o número de passes escolares vendidos e o seu valor e onde se verificou a sua utilização (circuitos especiais ou carreiras regulares), em anos anteriores. Estando em causa o financiamento de carreiras regulares (e não o pagamento de passes escolares), deverá ser referido o valor para cada uma das modalidades, nos anos anteriores e explicitando qual o racional do valor pago ao operador, ou seja, a verba destina-se a compensar os custos ou trata-se de uma remuneração fixa pela prestação de serviços?*
- *De que forma foi dado cumprimento aos artigos 23.º, 24.º e 25.º do RJSPTP;*
- *De que forma é aferido o cumprimento de horários (atrasos e interrupções) e percursos por parte do operador? Ou melhor, o que é considerado como incumprimento da prestação de serviços (excluindo obrigações de reporte)?*
- *Informação sobre que métricas objetivas serão utilizadas para aferir o grau de incumprimento, designadamente para efeitos de aplicação de penalidades contratuais;*
- *Informação sobre se a contratação assenta no pressuposto de direitos de exclusividade;*

- *Informação sobre se existe sobreposição com linhas intermunicipais e de que forma se processa articulação dos serviços urbanos com os serviços intermunicipais e as respetivas autoridades de transportes;*
 - *De que forma foi dado cumprimento aos artigos 21.º do RJSPTP;*
 - *Se estão a ser cumpridos os deveres de informação constantes do artigo 22.º RJSPTP;*
 - *Se o operador cumpre as obrigações de informação relativas a direitos dos passageiros previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015;*
 - *Existe transmissão de dados operacionais por parte do operador (vendas, km realizados, passageiros, gastos e rendimentos etc.)? De que forma o município afere/audita os dados transmitidos pelo operador?*
 - *Está a ser preparado um procedimento concursal pela CIM respetiva?*
 - *De que forma se compatibiliza um prazo contratual (15 meses), com a obrigatoriedade constante do Regulamento (CE) 1370/2007 de submeter à concorrência, antes de 3 de dezembro de 2019, todos os serviços de transporte público de passageiros e com a norma do artigo 19.º do RJSPTP de onde decorre a possibilidade de recorrer ao ajuste direto na pendência de um procedimento concursal.”*
9. Por email datado de 20-08-2019 o Município enviou nova documentação, referindo que *“verificando que, efetivamente, o contrato que vos foi anteriormente remetido é manifestamente insuficiente para permitir uma análise completa do procedimento em causa, remete-se, desde já, para análise, a documentação subjacente ao procedimento pré-contratual do mesmo”,* constituído por informação de base à proposta de aquisição de serviços, tendo na mesma data a AMT respondido que *“confirmamos que efetivamente o documento adita informação relevante mas não dá resposta a todas as questões colocadas. Adicionalmente, além da resposta às questões colocadas, solicitamos igualmente a informação sobre o critério de escolha dos referidos operadores, se os mesmos pertencem ao mesmo grupo empresarial e cópia da proposta apresentada pela empresa vencedora”.*
10. Em 19-12-2019 foi remetida informação do Município, incluindo a proposta a apresentada pela ETAC e resposta a esclarecimentos. A saber:

- Quanto ao racional subjacente à definição/cálculo do preço contratual, foram apresentados os *“custos indicados pelo operador, subjacentes à definição do preço contratual”*;
- Quanto a dados atuais e históricos da atual prestação de serviços, remeteram-se *“relatórios mensais emitidos pela empresa”* isto é dados de vendas de bilhetes de março a novembro de 2019;
- Quanto a transportes escolares foi referido que *“a contratação se destina exclusivamente à aquisição de serviços para a rede de transportes urbanos no Concelho de Condeixa-a-Nova, não abarcando, portanto, os transportes escolares, ou qualquer pagamento a estes inerentes. Mais se informa que o valor pago ao operador consubstancia uma remuneração fixa pela prestação do serviço em causa”*.
- No que se refere ao cumprimento aos artigos 23.º, 24.º e 25.º do RJSPTP, foi respondido que *“no âmbito do contrato ora em análise, entende-se que não existem imposições, havendo sim obrigações contratuais, devidamente expostas no contrato celebrado e respetivo caderno de encargos, que faz parte integrante daquele. Com efeito, os pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento contratual refletem-se no preço contratual, devido por contrapartida a obrigações contratuais, devidamente expostas nos documentos enviados. É, pois, dado cumprimento ao artigo 23º através das exigências estipuladas no caderno de encargos e no contrato em que assenta o serviço em questão. Por outro lado, as questões relativas ao valor da compensação referido no artigo 24º do RJSPTP são respondidas através do cálculo do preço contratual já esclarecido no ponto um. Realça-se, por fim, no que concerne ao disposto no artigo 25º do RJSPTP, que não são conferidos quaisquer auxílios de Estado, ou seja, não foi conferida qualquer vantagem direta ou indireta ao operador através de recursos próprios. Deste modo, considera-se que o constante nos artigos supra indicados é cumprido”*.
- Quanto à questão sobre de que forma é aferido o cumprimento de horários e percursos e o que é considerado como incumprimento da prestação de serviços, foi respondido que *“De acordo com o constante na cláusula 11ª do caderno de encargos, “1 - Pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, a Câmara Municipal pode exigir do adjudicatário o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do*

incumprimento, nos seguintes termos: 1.1.- Pelo incumprimento dos horários estabelecidos no Anexo 1, do presente Caderno de Encargos, por um período superior a 30 minutos, no montante de 100,00€, salvo força maior; 1.2 - Por cada dia de incumprimento será aplicada uma pena pecuniária de 1/30 sobre o valor mensal.”

- Quanto à informação sobre que métricas objetivas serão utilizadas para aferir o grau de incumprimento, designadamente para efeitos de aplicação de penalidades contratuais, remeteu-se para o comentário anterior;
- Quanto à informação sobre se estão a ser cumpridos os deveres de informação constantes do artigo 22.º RJSPTP, foi respondido que *“De acordo com informação prestada pelo operador, os deveres de informação, nomeadamente a informação anual até ao fim do primeiro trimestre foi cumprida através da informação disponibilizada na plataforma SIGGESC, de acordo com as informações previstas legalmente. Além desta informação prestada ao abrigo do RJSPTP, são enviados relatórios mensais para a Câmara tal como disposto no Caderno de Encargos”;*
- Quanto à informação sobre se o operador cumpre as obrigações de informação relativas a direitos dos passageiros previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, foi respondido que *“De acordo com informação prestada pelo operador, a lei em vigor é cumprida, os direitos e deveres dos passageiros estão inclusivamente plasmados no site da operadora para consulta”;*
- Quanto à informação sobre se existe transmissão de dados operacionais por parte do operador, foi respondido que *“existe transmissão de dados operacionais por parte do operador, através de um relatório mensal enviado por este, para os serviços municipais, os quais foram já referidos na resposta ao ponto 2 e se remetem como anexos”.*
- Quanto à questão sobre de que forma se compatibiliza um prazo contratual (15 meses), com a obrigatoriedade constante do Regulamento (CE) 1370/2007 de submeter à concorrência, antes de 3 de dezembro de 2019, todos os serviços de transporte público de passageiros e com a norma do artigo 19.º do RJSPTP de onde decorre a possibilidade de recorrer ao ajuste direto na pendência de um procedimento concursal foi alegado que *“com a publicação do Decreto-Lei nº 169-A/2019, de 29 de novembro, que veio alterar o artigo 10.º da Lei nº 52/2015, de 9 de junho, que permite a prorrogação dos prazos das autorizações*

provisórias para exploração das concessões pelas respetivas autoridades de Transportes, preconiza-se a possibilidade de prorrogação do presente contrato em vigor ao abrigo deste normativo, pois já foram iniciados pela CIM RC os procedimentos pré-contratuais, através da aprovação de peças de procedimento e submissão a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (não pretendendo, naturalmente, passar o prazo máximo de 2 anos), de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros sem risco de quebra total do serviço”;

- Quanto a informação sobre o critério de escolha dos referidos operadores, se os mesmos pertencem ao mesmo grupo empresarial, foi informado que “*foram convidadas as seguintes empresas: "ETAC - Empresa de Transportes António Cunha, S.A.", "Alfredo Farreca Rodrigues, Lda." e "Rodoviária do Lis, S.A.". Não temos qualquer informação de que os concorrentes sejam, ou não, do mesmo grupo empresarial”.*

11. Por email de 26-12-2019, a AMT solicitou esclarecimentos adicionais referindo que “*nos termos do Código dos Contratos Públicos, da Lei n.º 52/0015, de 9 de junho e do Regulamento (CE) 1370/2007, cabe à entidade adjudicante/autoridade de transportes justificar o preço contratual, sendo que as regras para o cálculo do mesmo decorrem daqueles normativos bem como da jurisprudência europeia (Por exemplo, Acórdão Altmak), que se aplicam a qualquer serviço de interesse económico geral (transportes públicos) sejam prestados em contratos de concessão ou de prestação de serviços. Por outro lado, o operador de serviço público fará o serviço contratado – que é de interesse económico geral - porque é efetuado o pagamento do preço contratual. Caso atendesse ao seu interesse comercial, não se verificando este pagamento, provavelmente não efetuará o serviço. Nesse sentido, estamos perante obrigações de serviço público”.*

12. Nesta sequência, foram efetuados os seguintes pedidos de esclarecimentos:

- “*Quanto ao ponto 1, são apresentados dados fornecidos pelo operador, que é o beneficiário do esforço financeiro público, e por via direta e não concursal. Nesse sentido, somos a solicitar informação sobre como a entidade adjudicante calculou o preço contratual, com base no qual endereçou convites a operadores de transportes, bem como informação sobre se os dados apresentados pelo operador, foram validados/certificados pela autoridade de transportes, no sentido de confirmar ou ajustar o preço contratual à realidade da operação. Por*

outro lado, os relatórios de execução contratual refletem apenas as vendas e não aportam os valores relativos a gastos, não sendo possível apurar que custos efetivamente são tidos com a exploração, de forma a apurar em que medida o preço contratual cobre os gastos;

- *Quanto ao ponto 10, de referir que cabe à autoridade de transportes validar os dados que o operador deve inserir no sistema de informação nacional (artigo 22.º do RJSPTP), onde devem constar dados económico-financeiros relativos à exploração do serviço público de transporte de passageiros. Nesse sentido, podendo existir uma falha, que constitui infração punível com contraordenação, não bastará, naturalmente, informação do operador (que é interessado na matéria e possível infrator). Assim, solicitamos informação sobre se a informação obrigatória segundo aquela norma foi inserida e, em caso negativo, deverá a autarquia informar que elementos se encontram em falta;*
- *O mesmo se dirá quanto ao cumprimento das obrigações relativas a direitos dos passageiros previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015. A informação prestada por poderá incumprir e ser alvo de sanções necessita de ser validada ou confirmada pela autoridade de transportes;*
- *Quanto ao ponto 6 não foi dada informação totalmente esclarecedora. O contrato refere que o incumprimento de horários pode dar lugar a penalidades. No entanto, não resulta claro o que se considera por incumprimento: qualquer horário dos estipulados, ou x horários, num dia, em um mês? Por outro lado, importa saber de que forma é verificado o incumprimento contratual (existem mais obrigações para além do cumprimento de horários) e se foi alguma vez aplicada alguma penalidade;*
- *Quanto ao ponto 15, e quanto ao pedido de informação sobre o critério de escolha dos referidos operadores e se os mesmos pertencem ao mesmo grupo empresarial, “(...) Segundo o “Guia de Boas Práticas de Combate ao Conluio” da Autoridade da Concorrência³, os “Vínculos contratuais ou estruturais entre concorrentes facilitam a coordenação e monitorização de comportamentos” potenciam o conluio de propostas eliminando o potencial concorrencial de procedimentos pre-contratuais. Se o objetivo de um procedimento com consulta ao mercado é promover alguma concorrência, o pedido de propostas a*

³ http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf

empresas que tenham algum tipo de vínculo entre si, elimina essa concorrência e promove o alinhamento de preços. Nesse sentido, solicita-se, novamente, informação sobre qua o critério de escolha daquelas empresas e não outras empresas.”

13. Por email de 18-02-2020, foi solicitada novamente a resposta ao pedido de esclarecimentos, na sequência de uma comunicação do Município, de 17-02-2020, dando conta de que *“cumpre-nos informar que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM RC), enquanto Autoridade de Transportes emitiu autorizações provisórias nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho. Mais se informa que, após a publicação do Decreto-Lei n.º 169-A/2019 de 29 de novembro (a que se refere o ponto anterior), a CIM RC procedeu à prorrogação das Autorizações Provisórias emitidas nos termos do nº 1 do artigo 10.º Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.”*
14. Por email de 28-02-2020 pelo Município é remetida informação adicional, contendo, contratos celebrados de 2014 a 2019, com o mesmo valor e com o mesmo operador e informação da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra dando conta de que o operador não cumpre com todas as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP, incluindo o reporte de dados anuais e dados financeiros.
15. É também referido (ofício 632 28/02/2020)
 - *O preço contratual estipulado no contrato celebrado em 27 de fevereiro de 2019 é precisamente o mesmo do contrato celebrado em 19 de setembro de 2019, bem como dos outros antecedentes, celebrados em 28 de dezembro de 2015 e 19 de setembro de 2014 [anterior, portanto, à publicação do atual regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros – RJSPTP], tendo, todos eles sido celebrados por igual período (15 meses).*
 - *Deste modo, a existirem ajustamentos dos preços contratuais, face aos agravamentos de preços de combustíveis e aumentos do salário mínimo, entre outros, estes seriam, naturalmente e salvo melhor opinião, no sentido do seu aumento, pelo que se considera que o esforço financeiro público não foi prejudicado com estes contratos ou que o preço contratual esteja desfasado da realidade da operação. Mais se realça, que o procedimento contratual utilizado foi a consulta prévia e não o ajuste direto (como legalmente permitido, de resto, nos procedimentos contratuais anteriores), com convite a três entidades distintas. Refere-se ainda que o ofício enviado por nós em 17/12/2019 continha um quadro com os valores relativos a gastos indicados pela operadora, através*

do qual se pode verificar que os custos tidos com a exploração cobrem os gastos do preço contratual.

- *Por outro lado, os relatórios de execução contratual refletem efetivamente as vendas, que é, salvo melhor opinião, a informação relevante para este Município. Isto, sem prejuízo das demais obrigações de informação que, legalmente, os operadores de serviço público devem disponibilizar no SIGGESC, e das correspondentes validações a que as autoridades de transporte estão adstritas. Sem prejuízo também do controlo que, entretanto, e ao abrigo do contrato interadministrativo de delegação de competências, celebrado com a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM RC), esta entidade tem efetuado neste âmbito.*
- *Quanto ao artigo 22.º “A CIM RC deu cumprimento ao estipulado, tendo iniciado a validação dos dados no SIGGESC em 2017. A plataforma SIGGESC foi sofrendo várias alterações, atendendo a que a mesma não se encontrava preparada para introdução de toda a informação ao abrigo do artigo 22.º. Desta forma, a validação possível no SIGGESC refere-se aos dados gerais do serviço. A disponibilização do separador “reporte anual” tal como é possível visualizar no SIGGESC, apenas foi disponibilizado em 2019. Ou seja, só em 2019 foi possível tornar operacional a Deliberação do Conselho Diretivo do IMT, I.P., de 2 de março de 2017 para o Serviço Público de Transporte de Passageiros (SPTP) no que se refere à inserção de dados por serviço e por título de transporte. Desta forma, a validação realizada pela CIM RC enquanto Autoridade de Transportes, refere-se apenas aos dados gerais do serviço, e não há informação constante no separador “Reporte anual”. Primeiro porque o Sistema não permite a validação dessa informação, segundo porque a CIM foi validando a informação a cada momento. A opção de validação só ocorre na eventualidade de alteração da linha (por exemplo horários, frequências e trajetos). No caso de uma linha de serviço público que tenha sido inserida no sistema, tenha sido validada a sua informação à data (informação geral), e que a mesma não tenha sofrido, entretanto alterações, a mesma continua validada desde essa altura. Ou seja, o processo de validação só ocorre novamente mediante alterações no sistema relativo ao serviço (horários, frequências e trajetos). Em forma de resumo, a informação que se encontra validada pela CIM RC diz respeito à informação geral da linha do serviço público, tal como se pode verificar no sistema SIGGESC. Os dados económico-financeiros podem*

ser consultados no separador “reporte anual”, que neste momento o subseparador “visualização” não está operacional. Apesar de neste momento não ser possível a sua visualização, a CIM RC descarregou em julho de 2019 os dados, [...] É possível consultar em anexo a informação que a operadora ETAC remeteu à CIM RC, paralelamente ao SIGGESC. Em anexo envia-se ainda a resposta dada pela CIM RC à AMT relativa “Transmissão de informação por operadores de transportes – artigo 22.º do RJSPTP”. No dia 26.02.2020 foi consultado o SIGGESC tendo ainda sido recolhidos os dados constantes em anexo referentes ao designado UrbCondeixa – serviços 5101, 5103 e 5104”.

- *No que se refere a direitos dos passageiros, refere o Município que “não se consegue entender o alcance da questão, até porque o Decreto-Lei n.º 9/2015, aparentemente, não determina a necessidade das obrigações relativas a direitos dos passageiros de serem validadas ou confirmadas pela autoridade de transportes. Não obstante, sempre se refere que as informações prestadas pela operadora são verificadas internamente pelos serviços, nomeadamente através da consulta periódica da respetiva aplicação eletrónica (SIGGESC)”.*
- *Quanto ao regime sancionatório refere o Município que “Todo o incumprimento das obrigações do operador, estabelecidas no caderno de encargos e contrato são passíveis de serem sujeitas a penalidades, nomeadamente as legalmente estabelecidas. Para além destas, as que se encontram no contrato são referentes apenas a incumprimento dos horários, considerando-se por incumprimento qualquer desfasamento com os horários estipulados. O incumprimento contratual é verificado por ações de fiscalização e por eventuais reclamações apresentadas pelos utentes, não se tendo, até à data, registado qualquer reclamação ou aplicado alguma penalidade”*
- *No que se refere à escolha dos operadores, refere o Município que “ o critério que presidiu à escolha dos referidos operadores foi o facto de se tratarem de operadores de serviço que realizam serviços similares na zona centro ao pretendido por este Município. Efetuando uma pesquisa na internet, chega-se ao entendimento, por ilação, de que a “Rodoviária do Lis, S. A.” pertence ao Grupo Barraqueiro e a “Alfredo Farreca Rodrigues, Lda.” pertence ao Grupo AVIC. No entanto, como as fontes são completamente informais e a informação, reitera-se, obtida, por dedução lógica das informações constantes na internet, não podemos, com segurança, afirmar que estas empresas não*

pertencem ao mesmo grupo empresarial, razão pela qual se optou por responder do modo como consta no ofício remetido a v. Ex^a no passado dia 17/12/2019”.

16. Por email datado de 04-03-2020, a AMT remeteu uma comunicação ao Município referindo que *“continuamos a entender que a mesma não é satisfatória, sendo que a compreensão global pela contratação e execução contratual se dificulta pela sucessiva prestação de informações quando a elementos dispersos e não coligidos. Mesmo se tratando de uma prestação de serviços e não de uma concessão, com um pagamento de uma remuneração fixa, não fica claro o apuramento de um valor contratual de 75.000 euros, tendo em conta os gastos apresentados (cerca de 4000 euros) e os rendimentos tarifários comunicados e associados àquelas obrigações contratuais e de que forma tudo conflui para a definição do valor ao km. Nesse sentido, somos a solicitar (tal como consta de informação pública da AMT quanto à contratação e serviços de transporte de passageiros e já enviada por diversas vezes) o envio de forma coligida (não por remissão para elementos dispersos):*

- *Instrumentos contratuais completos (contrato, caderno de encargos, percursos e horários e proposta) por ano/contratação, desde 2016;*
- *Informação de base do município que sustentou a contratação e serviços;*
- *Dados de procura, receitas, gastos associados ao serviço público por ano/contratação, desde 2016;*
- *Valor de compensações, compensações tarifárias, remunerações pela prestação e serviços por ano/contratação, desde 2016;*
- *Informação sobre o cumprimento de obrigações contratuais (horários, percursos ou outras obrigações, por ano/contratação, desde 2016;*
- *Proposta de nova contratação de serviços (tendo em conta que a efetuada em 2018 terminou ou estará a terminar – O Município apenas comunicou a prorrogação de autorizações provisórias e não de contratos);*

17. Por email de 18-03-2020 dirigido a esta Autoridade, o Município veio referir que *“devido às limitações, alterações organizacionais e medidas extraordinárias e de caráter urgente que têm sido realizadas neste Município, decorrentes da necessidade de dar pronta resposta à situação epidemiológica do novo coronavírus (Covid19), não tem sido possível ultimar o pedido constante no mail infra. Mais informo, que está em vias de ser comunicado ao prestador de serviço a eminência da suspensão do contrato, em virtude*

também da atual situação de Pandemia do Corona Vírus Covid-19, que tem vindo já a provocar uma quebra de toda a circulação rodoviária em transportes públicos.”

18. Por email de 07-08-2020, a AMT enviou uma comunicação ao Município referindo que *“face ao tempo decorrido, 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 10 dias, deverão ser prestadas as informações solicitadas”*.
19. Até á data não foi obtida resposta.

II – DO PARECER

20. 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.
21. 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.
22. 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

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.

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.

23. 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 2007⁸ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
24. 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).
25. 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.
26. 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

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.

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

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.

27. É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar 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 interesse público.
28. Pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão claramente sujeitos a 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.
29. 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.

⁹ Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf; Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>; Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (relevante para a elaboração de contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: (http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf); Informação sobre prestação direta de serviços de transportes por autoridades de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf; Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf), http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf; Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf); Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável a compensações financeiras http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf; Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf; Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf

30. 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.
31. 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.
32. Tal como consta do referido Relatório da AMT, 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”*.
33. 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*

http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf; Implementação e disseminação do Livro de Reclamações Eletrónico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>).

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

compensações até que a informação prevista no número anterior seja enviada ou retificada pelo operador”.

34. 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”.*
35. 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”.*
36. 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”.*
37. 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.
38. Não bastará uma cláusula genérica sobre a aplicação de penalidades quanto ao incumprimento de obrigações, se estas são objetivamente mensuráveis e menos será

aceitável que um agente económico seja beneficiário de recursos públicos mas não se sinta vinculado a prestar o serviço contratado em nome do interesse público.

39. Por isso, é 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.
40. Vejamos o caso concreto:
- Não existem dados consolidados, tendo a informação prestada sido remetida em momentos diversos, por referência a diversas fontes e não sendo totalmente coerente;
 - O Município apresenta dados de fundamentação do preço contratual fornecidos pelo operador, quando na verdade a entidade pública é que deverá fundamentar o procedimento;
 - As evidências de dados fornecidos pelo operador centram-se apenas em parte dos aspetos contratuais, como sejam receita tarifária;
 - Refere-se que é feita fiscalização da execução contratual, mas não foi entregue qualquer relatório relativo aos contratos executados, seja quanto a matéria operacional seja quanto a aspetos económico-financeiros;
 - O preço contratual mantém-se ao longo de vários anos, admitindo o município que os custos têm aumentado, colocando-se a questão de qual será o efeito do grau de cobertura do serviço, designadamente, quanto ao efetivo défice de exploração e ao lucro em causa;
 - Não é esclarecido o racional de escolha das empresas, admitindo-se que possam pertencer ao mesmo grupo empresarial, não existindo efetiva concorrência.
41. Acresce que nenhum dos contros foi submetido a parecer da AMT e, no caso concreto os pedidos de esclarecimentos começaram em 2018 e arrastaram-se para 2020. Após diversas insistências, o Município apenas veio a responder em fevereiro de 2020, ou seja, quase um ano depois do primeiro pedido de parecer e 6 meses depois do último pedido de esclarecimentos efetuados pela AMT.

42. Ou seja, o atraso na prestação de esclarecimentos permitiu a continuação da prestação do serviço de transportes sem que esteja totalmente esclarecido o seu enquadramento e, porventura, não fosse a interrupção de serviços de transporte na sequência da declaração de Estado de Emergência devido à Pandemia pela doença Covid19, tudo teria prosseguido.
43. Ainda assim, face à situação epidemiológica que o país atravessa, considerou-se ser de conferir alguma tolerância na resposta, até porque a Administração Local viu-se na contingência de acorrer a uma multiplicidade de situações, incluindo a necessidade de assegurar serviços mínimos à população.
44. Contudo, face ao tempo decorrido, não será admissível a não prestação de informação completa, como também não será de avançar com novos contratos – o ano escolar aproxima-se - que não supram as insuficiências já identificadas, seja no clausulado contratual seja na sua fundamentação.
45. Assim, resulta claro que a AMT não dispõe de todos os dados de base necessários a avaliar a legalidade dos instrumentos contratuais 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. Pelo contrário.
46. 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, resulta claro que são praticamente inexistentes.
47. Acresce que o Município protelou, repetidamente, a prestação de esclarecimentos à AMT, levando a que sucessivos instrumentos contratuais fossem executados, sem a mínima fundamentação, não sendo aceitável que possam perdurar sem que seja demonstrado cabalmente o cumprimento dos ditames legais aplicáveis, sem prejuízo de alterações que se verifiquem necessárias.
48. 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.

49. O serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial¹¹ e deve ser assegurado, devendo, do mesmo passo, evitar prejuízos para populações que já não dispõem de alternativas viáveis.
50. No entanto, tais necessidades não podem justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua própria insuficiência e a não monitorização da sua execução, tendo em conta que, na atual situação epidemiológica, as regras nacionais e europeias relativas à contratualização de serviços públicos não foram suspensas.
51. Aliás, recorde-se que nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹² (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹³), os procedimentos pré-contratuais devem incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *“Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
 - *“Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
52. Acresce que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas

¹¹ Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

¹² <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

¹³ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.

53. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril¹⁴, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
54. Naturalmente que a fiabilidade da avaliação a efetuar no âmbito daquele diploma, quando ao esforço financeiro público efetuado em 2020, depende igualmente do total esclarecimento do anterior enquadramento contratual.
55. Finalmente, de referir que 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 passageiros¹⁵ – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
56. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual que vincula a Operador e o Município referido só poderá ser **negativo**.

III - DETERMINAÇÕES

57. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.

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

¹⁵ 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.

58. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
59. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos ¹⁶ ¹⁷ (por via de uma não sobrecompensação do operador),.
60. 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.
61. Neste âmbito, deverá ser determinado ao Município que, quanto aos contratos de celebrados em 2018 e 2019 (e 2020 até à sua suspensão):
- Deve ser elaborado um relatório de execução contratual¹⁸, mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas¹⁹), incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas (Acórdão n.º 19/2019) e comprovar que os

¹⁶ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

¹⁷ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão..

¹⁸ Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

¹⁹ Incluindo a informação pedida pelo email de 04-03-2020-

pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).

- Quanto aos contratos executados - 2018/2019 e como condição para validação das correspondentes verbas, devem ser transmitidos/obtidos os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{20 21}, devendo o Município proceder à sua elaboração:
- Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.

62. Quanto as novas contratações e sem prejuízo do já explanado e recomendado ao longo do parecer:

- Deverá promover-se uma adequada concorrência, promovendo a consulta a outros operadores, não instalados na região ou que não pertençam ao mesmo grupo empresarial ou que possam ter relações de interdependência entre os mesmos;
- Deve existir enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigação de serviço público; bem como cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado, assim como a valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público.
- Devem estar claramente previstas as obrigações de serviço público (horários, frequências e circuitos), expressando-se o que se considera (in)cumprimento

²⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

²¹ Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente.

contratual, ou seja, incumprir um ou mais horários, frequências, etc e definir procedimentos de verificação do cumprimento daquelas obrigações.

- Haverá que garantir que qualquer incumprimento de um dos horários, percursos ou frequências estipuladas, bem como todas restantes obrigações contratuais, sejam passíveis de sancionamento de acordo com montantes expressamente previstos, com montantes máximos e mínimos de acordo com o artigo 45.º do RJSPTP;
- Nos termos do Anexo ao Regulamento, deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²², sendo que tal se revela da maior importância na ótica do correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público²³. As compensações/remunerações apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial;
- Mais, deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário, a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração;
- A existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018²⁴, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos

²² "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

²³ Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

²⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

- Dever-se-ão incluir indicadores objetivos relacionados com obrigações de informação e reporte, e, do mesmo passo, deve ser expressamente previsto que o operador deve transmitir os dados necessários à elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena de aplicação de multas contratuais;
- No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cabal cumprimento 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, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁵.

63. 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.
64. De sublinhar que não se entende determinar alterações aos contratos anteriormente executados, por essa mesma razão e tendo em conta que o exercício de poderes de regulação não deverá ser demasiado intrusivo e excessivo a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.
65. Contudo, considera-se que não se poderá prescindir da adequada fundamentação de contratos, mesmos que já executados, e em tempo de evitar que estas ou outras insuficiências adicionais sejam replicadas em futuras contratações.

IV - CONCLUSÕES

66. 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

²⁵ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

Município de Condeixa-a-Nova, em 2018 e 2019 não se encontra, de forma clara e objetiva, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.

67. Neste sentido, determina-se que o Município, 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
68. 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, 27 de agosto de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho