

PARECER N.º 82/AMT/2020
SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Através do Ofício n.º 53-CA/2018, de 07-01-2019, 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) e do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, comunicou ao Município de Sever do Vouga (Município) que, no âmbito da implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, que foi constatada a implementação de um novo sistema de transporte de passageiros designado de “ServerIN”¹ sem emissão de parecer prévio vinculativo.
2. Nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, foi solicitado o envio da documentação relativa à contratação daquele serviço de transportes, no prazo de 10 dias úteis, sem prejuízo de documentação e outras informações que entenda relevante aditar, tendo igualmente em conta o esclarecimento prestada pela AMT às autoridades de transportes locais² quando à fundamentação relativa a este tipo de processos.
3. Por email datado de 30-01-2019, o Município respondeu (Ofício 175 de 29-01-2019), remeteu a proposta de aditamento ao Protocolo da [confidencial] celebrado em 2011, no valor de [confidencial], bem como o referido aditamento.
4. Por email de 05-02-2019, a AMT solicitou os seguintes esclarecimentos, considerando que *“a informação solicitada afigura-se essencial para a emissão de parecer prévio vinculativo por parte da AMT, sobre “peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”, nos termos conjugados do artigo 50.º do RJSPTP e do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”*:

¹ <http://www.transdev.pt/noticias/severin-vai-ser-reforcado-janeiro>

² http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf

- *“Qual a fundamentação do procedimento, tendo em conta a informação prestada às autoridades de transportes pela AMT³;*
- *Por outro lado, importa saber de que forma o ajuste direto se justifica à referida empresa, tendo em conta que a atribuição de autorizações provisórias não atribui, automaticamente um exclusivo, a menos que referido expressamente?;*
- *Qual a fundamentação para considerar esta contratação excluída das regras previstas no Código dos Contratos Públicos? De que forma é dado cumprimento ao artigo 19.º do RJSPTP?;*
- *De que forma é dado cumprimento ao artigo 112.º do CCP, quanto à consulta a várias entidades em ajustes diretos deste montante?;*
- *O operador selecionado atua com base em autorizações provisórias, previstas no artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)? Se sim, solicitamos cópia das mesmas.*
- *A contratação destina-se à aquisição de passes escolares e/ou prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros?;*
- *Pretende-se compensar 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?;*
- *Qual o histórico dos anos anteriores quanto à prestação de serviços escolares e serviços de transporte público? 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 circuitos especiais e/ou de carreiras regulares de transporte público (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*

³ Disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1504/informação_amt-lei_52-2015.pdf

uma remuneração fixa pela prestação de serviços? Deverá também ser esclarecido que contratos foram celebrados anteriormente e referidos prazos;

- *Quais foram os critérios utilizados para a determinação do preço a pagar? Que custos e receitas foram considerados? De que forma o valor contratual dá resposta aos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP?;*
- *Encontra-se em preparação um contrato de serviço público/procedimento concursal, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 23 de outubro de 2007, no município ou ao nível da Comunidade Intermunicipal?;*
- *É dado cumprimento ao previsto no artigo 22.º do RJSPTP?;*
- *De que forma o município afere/audita os dados transmitidos pelo Operador (número de alunos transportados ou outros) e que justificam o pagamento da remuneração?;*
- *Qual a razão da não existência de penalidades contratuais e regras relativas a incumprimentos pela prestação de serviços que foi contratada, tendo em conta o artigo 21.º do RJSPTP?;*
- *Tratando-se de um aditamento a um protocolo originais, solicitamos o envio de versão consolidada ou do protocolo original e sucessivos aditamentos, no sentido de poder avaliar, na globalidade, as regras contratuais que vinculam o operador e a autarquia”.*

5. Na mesma data, e também por email, foi dada conta de informação relevante para a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros.⁴

⁴ Adicionalmente, enviamos 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 maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Enviamos também: 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> ; Relatório relativo ao mercado dos táxis <http://taxis.amt-autoridade.pt/#/> , também relevante para efeitos de contratação de transporte flexível; 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); 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>; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Aproveitamos para dar conhecimento do

6. Em 12-06-2019, a AMT remeteu uma comunicação, via email, para o Município referindo que *“na sequência de anteriores pedidos de informação e prestação de esclarecimentos, somos a solicitar um ponto de situação quanto à satisfação dos mesmos”*.
7. Em 18-07-2019, a AMT remeteu nova comunicação, referindo que *“face às diversas comunicações desta Autoridade, somos a solicitar a prestação da informação solicitada, no prazo de 10 dias úteis, nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, e alínea h) do n.º 1 do artigo 40.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio”*.
8. Em 19-08-2019, via e-mail, o Município respondeu (Ofício 1420 de 07-08-2019) enviando documentação diversa, saber:
 - Protocolo celebrado com a empresa, em 2007 e no valor anual de [confidencial] renovável sucessivamente.
 - Ofício da ex-DGTT, de 2006, quanto á atribuição de compensações a operadores, no âmbito do revogado Regulamento de Transportes em Automóveis;
 - Informação de 2011, do Município, quanto a passageiros transportados;
9. Por email de 20-08-2019, a AMT comunicou ao Município o seguinte:
 - (...) *nos termos de extensa informação anteriormente prestada (anexo), a contratação de serviços públicos de transporte de passageiros obedece aos termos previstos na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como ao Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (que entrou em vigor em 2009).*

site do Grupo de Trabalho para a Capacitação das Autoridades de Transportes, criado pelo Despacho n.º 5947/2017, de 7 de junho de 2017 (<https://qtat.pt/>) no qual a AMT participa, e onde consta informação relevante de apoio às autoridades de transportes, designadamente: [Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf](https://qtatransportes.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://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf ; Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> ; Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://qtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/> ; Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://qtatransportes.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://qtat.pt/seminarios-conferencias/> ; Experiências de contratação internacionais; <https://qtat.pt/estudos/> ; Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://qtat.pt/estudos-e-guioes/>

- *Nesse sentido, a informação de 2008 da ex-DGTF/hoje IMT considerando que a contratação de transporte público de passageiros será contratação excluída, perde validade face a normas legais posteriores e quanto a contratos celebrados posteriormente.*
 - *No caso concreto, afigura-se estarmos perante transporte público de passageiros, ainda que exista uma componente especializada associada ao transporte de alunos e idosos, ou seja, os cerca de [confidencial] destinam-se a financiar o transporte público de passageiros, de estudantes e idosos.*
 - *Tal como consta de tal enquadramento legal, as compensações/remunerações pagas a operadores de transportes públicos de passageiros, que se destinem a financiar essa mesma exploração devem ter em conta os gastos e rendimentos associados à mesma, devendo ser devidamente clarificado o racional de apuramento das diversas componentes.*
 - *Ou seja, não dispomos, ainda, dos dados de base necessários a avaliar a legalidade do instrumento contratual em causa, de forma comprovar-se que se deu integral cumprimento ao previsto na Lei n.º 52/2015, de 9 de Junho e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, bem como quanto a introdução de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo incumprimento de obrigações contratuais.*
 - *Pelo que solicitamos esclarecimentos adicionais (e não prestados), ou complementares prestado em 19-08-2019, nos termos anteriormente especificados em nossos e-mails.*
 - *Mais solicitamos que tal informação nos seja prestada em 10 dias úteis, nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, e alínea h) do n.º 1 do artigo 40.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.*
10. *Por email de 12-11-2019, a AMT remeteu nova comunicação, referindo que “face ao tempo decorrido após os pedidos de informação infra referenciados, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo*

5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 10 dias, deverão ser prestadas as informações/esclarecimentos solicitados”.

11. Por email datado de 10-01-2020, o Município respondeu, remetendo informação diversa, nomeadamente:

- *“Carta de 13-12-2019, da [confidencial], a atualização do valor do protocolo, em função dos custos, para [confidencial];*
- *Uma carta ao operador mencionando a disponibilidade para atualização dos tarifários em 0,38%;*
- *Informação do Município colocando a dúvida sobre se procederia à atualização, face à possibilidade de finalização do serviço aprontada pelo operador ou solicitação da estrutura de custos da empresa para avaliação, solução que considerava “muito onerosa”.*

12. Na mesma data, a AMT, por email, procedeu ao esclarecimento das formas de atualização tarifária, de acordo com informação pública publicada (https://www.amt-autoridade.pt/media/2192/tat_2020.pdf), referindo que:

- *A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro (Portaria), e do Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019 (Regulamento), divulga a taxa de atualização tarifária (TAT), no âmbito da atualização tarifária regular para o transporte público coletivo de passageiros, que tem como valor a taxa de variação média do Índice de Preços no Consumidor, exceto habitação, nos 12 meses que decorrem entre outubro de 2018 e setembro de 2019, nos termos dos dados publicitados pelo Instituto Nacional de Estatística, e que para 2020 é de 0,38%;*
- *Compete às autoridades de transportes, de acordo com a respetiva assunção ou delegação e/ou partilha das competências atribuídas ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a fixação da taxa de atualização tarifária a vigorar nos serviços de transportes de passageiros sob sua jurisdição;*

- *A fixação da taxa de atualização tarifária, pelos órgãos competentes das autoridades de transportes, deverá ser formal, clara e objetiva, de forma a garantir a total transparência das relações entre entidades públicas e privadas;*
- *Podem as autoridades de transportes, na fixação da TAT dos transportes de passageiros sob sua jurisdição, atendendo aos circunstancialismos previstos na Portaria e no Regulamento, fixar taxas diferenciadas, tendo em conta as diversas componentes integrantes dos custos de exploração e/ou ponderação de componentes dos custos do transporte público, como sejam a variação de custos salariais médios, a variação de custos energéticos médios, a evolução do diferencial entre proveitos e custos com o serviço público de transporte de passageiros, tendo também em conta necessidades de reestruturação, simplificação, transparência, harmonização e convergência tarifárias e imperativos de sustentabilidade económica e financeira.*
- *Tal equivale a dizer que compete às autoridades avaliar a possibilidade de aplicação de uma taxa diferenciada no seu território, de acordo com dados objetivos e demonstráveis relativos a operadores e serviços públicos de transporte de passageiros sob sua jurisdição, sendo que tal decisão, como qualquer ato administrativo, deverá ser fundamentada e objetiva.*
- *Para o cálculo de uma taxa diferenciada, e a título meramente exemplificativo, poderão ser tidos em conta o Índice de remuneração dos serviços – bruto (base 2010) por atividade económica (CAE Ver.3; Secção H – Divisão 49 – transportes terrestres; transportes por oleodutos ou gasodutos, Mensal, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (www.ine.pt) , bem como o Índice de preços no consumidor (IPC) por localização geográfica (NUTS) e Agregados Especiais, Mensal, também publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (www.ine.pt), ou ainda o Preço de venda ao público de Gasóleo, divulgado pela Direção-Geral de Energia e Geologia (<http://www.dgeg.gov.pt/>) .*
- *Na eventualidade de as autoridades de transporte produzirem um projeto de decisão nesse sentido, cumpre assinalar que o artigo 10.º do Regulamento estabelece que, previamente à decisão definitiva, as autoridades de transportes dão conhecimento do projeto de atualização tarifária extraordinária à AMT, para*

os devidos efeitos de exercício das suas competências de supervisão e regulação”.

13. No que se refere a condições contratuais, a AMT sublinhou que:

- *“Os termos exatos dos contratos a celebrar entre a entidades públicas e privadas depende da avaliação das partes, tendo em conta os circunstancialismos locais e os gastos e rendimentos associados à prestação do serviço público em concreto, tal como decorre, designadamente, da Lei n.º 52/2015, de junho e do Regulamento (CE) 1370/2007, (ver informação sobre compensações no transporte público de passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) desde que devidamente comprovados e fundamentados”;*
- *Ou seja, o Município deverá avaliar se os gastos e rendimentos associados à prestação de serviços justificam determinado montante de atualização do preço contratual, avaliação essa que é feita a nível local e de acordo com o caso concreto e por acordo das partes, devendo sempre ser comprovado e de forma objetiva, de acordo com os diplomas citados;*
- *Chamamos também a atenção para a nota pública da AMT (http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf) “à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa”.*

14. Por email de 28-01-2020, a AMT remeteu nova comunicação, via email, solicitando *“um ponto de situação sobre os procedimentos contratuais em vigor ou em preparação (2019/2020), sem prejuízo da prestação de informação e fundamentação solicitada relativamente àqueles e ao procedimento de 2018, todos não sujeitos a parecer prévio desta Autoridade, 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.”*

15. Em 17-06-2020 foi enviada nova comunicação via-email, referindo que *“face ao tempo já decorrido, somos a solicitar um ponto de situação quanto ao desenvolvimento do presente procedimento”*.
16. Até à data não foi obtida resposta.
17. De referir também que:
 - Em 17-12-2019 a AMT enviou um email 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 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, no prazo de 15 dias úteis.
18. A Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro 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 – para o qual foi emitido parecer positivo⁵ - mas no que se refere ao Município não foi obtida, até à data, resposta sobre contratos em vigor ou que tenham sido prorrogados.

⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/2234/ppv_fertagus_aveiro.pdf

19. Por informação transmitida pela [confidencial] de 29-11-2019, em resposta Ofício n.º 5486-CA/2019 de 04-11-2019, apenas é mencionado um contrato celebrado com [confidencial] em 01-01-2019 e com término em 31-12-2019.

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 serviço⁶;
 - 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 contratuais⁷;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁸;

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁹.
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 2007¹⁰ (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 enquadramentos. 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 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

⁹ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

¹⁰ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

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 – seja num contrato de concessão seja num contrato de prestação de serviços - para que se possa elaborar e expressar o racional de apuramento do preço base do procedimento contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome da prossecução do superior interesse público.
28. 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 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 públicos¹¹.
30. Tal como consta de informação da AMT¹² 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*

¹¹ Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

¹² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

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 compensações até que a informação prevista no número anterior seja enviada ou retificada pelo operador"*.¹³
34. Por outro lado, deve resultar claro, *"nos termos do Regulamento n.º 1370/2007, bem como do RJSPPT, 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,*

¹³ 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

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. Do mesmo passo, decorre 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. 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 serviços e qual o período temporal considerado para recolha de dados para aferir incumprimentos e o período considerado para eventual sancionamento.
38. 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.
39. 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. Não só não é cumprido o interesse público subjacente, como carece de fundamento o esforço financeiro público para assegurar um serviço que não é cumprido sem qualquer consequência.
40. Mesmo nos casos de contratação excluída, ou seja, atribuição de compensações ou remunerações a operadores de serviços detentores de autorizações provisórias e na pendência da adjudicação de procedimentos concursais, de acordo com as

recomendações da AMT¹⁴ e com as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹⁵, o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
- *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

41. Tal fundamentação nunca foi aportada, apesar das sucessivas solicitações formuladas pela AMT para o efeito e no âmbito de um enquadramento legal que não pode objetivamente ser ignorado.
42. Tendo em conta o já exposto, resulta assim com meridiana clareza que a AMT não dispõe de todos os dados de base necessários a avaliar a legalidade dos instrumentos contratuais em causa, celebrados pelo Município com o operador mencionado 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.
43. Muito pelo contrário, pois não foram apresentados quaisquer dados objetivos relativos a procura, receitas e gastos, nem o racional subjacente aos preços contratuais 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 das relações contratuais.

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

¹⁵ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

44. Acresce que o Município protelou, repetidamente, a prestação de esclarecimentos à AMT, desconhecendo-se o atual estado da prestação de serviços, designadamente em consequência da Pandemia Covid 19, podendo o contrato ter cessado ou sido suspenso
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 essencial¹⁶ que deve ser assegurado, devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes.
47. No entanto, tais necessidades não podem justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua própria insuficiência ou a não monitorização da respetiva execução contratual, não se defendendo, assim, o interesse público subjacente.
48. Por outro lado, não se vislumbra sequer aceitável que sucessivos adiamentos na prestação de informação à AMT ou a não sujeição a parecer prévio vinculativo – ato que faz parte integrante de qualquer processo adjudicatório de contratos de serviço público de transporte de passageiros¹⁷ – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
49. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto aos enquadramentos contratuais, vigentes em 2018 e até à data, que vinculam o Município com a [confidencial] incluindo prorrogações, nenhum deles sujeito a avaliação da AMT ou sobre os quais foi apresentada fundamentação bastante, só poderá assumir sentido **negativo**.
50. Tal assume relevância quanto aos procedimentos referidos, mas também por se pretender evitar a sucessiva prorrogação de atos administrativos e contratuais que não se encontram em comprovada *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável.

III - DETERMINAÇÕES

51. 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

¹⁶ Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

¹⁷ 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.

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.

52. Neste âmbito, deverá ser determinado ao Município que no prazo máximo de 20 dias:

- Elabore 3 (três) relatórios de execução contratual – quanto a cada contrato de cada empresa, desde 2017 - comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração¹⁸ 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;
- Os referidos relatórios deverão incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações, recordando que é a autoridade de transportes e entidade adjudicante que deve fundamentar o preço contratual, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e do Código dos Contratos Públicos;
- Demonstre que se cumpriram as 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.

53. O Município deverá ainda:

¹⁸ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- 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 2015.19, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Proceder ao ajustamento dos atuais contratos, incluindo maior especificação das obrigações de serviço público, com indicadores objetivos e mensuráveis, transmissão de informação relevante e mecanismos de sancionamento em caso de incumprimento²⁰, na pendência do procedimento concursal da respetiva Comunidade Intermunicipal, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento²¹;
- Garantir a transmissão de informação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para o qual foram emitidas orientações específicas (http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf) e linhas de Orientação e que estão disponíveis em: http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

54. 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.

¹⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²⁰ Tendo em conta, designadamente: (i) 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> (ii) 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

²¹ Tal como recomendado pela AMT anteriormente, e de ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, deverá assegurar-se entre, outras matérias: Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com o Municípios no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual; Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018[1];Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPT; Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007; Cumprir o artigo 45.º do RJSPT, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.

55. Não se encontrando demonstrada a legalidade dos enquadramentos contratuais referidos, os pagamentos de compensações/remunerações pela autoridade de transportes, carecem de fundamento e legitimidade legal, não devendo prosseguir até que se encontrem comprovadamente sanadas as insuficiências irregularidades referidas no presente parecer.
56. Neste registo, uma vez que os contratos não foram sujeitos 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.

IV - CONCLUSÕES

57. Em linha com o recenseado supra, 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 com a [confidencial] não se encontra, de forma clara, objetiva e comprovada em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.
58. Nesse sentido, determina-se ao Município que, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 20 dias úteis, dê cumprimento às determinações vertidas no capítulo anterior.
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, 15 de outubro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração



João Carvalho