

PARECER N.º 27/2019

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Através do Ofício n.º 55-CA/2019, de 07-01-2019, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) constatou no Portal Base dos Contratos Públicos que se efetuou a contratualização de serviços de transporte de passageiros na área geográfica do Concelho de Pedrogão Grande.¹, sem emissão de parecer prévio vinculativo por parte da AMT, tendo dado conta à Câmara Municipal de Pedrogão Grande de tal facto.
2. Neste sentido, nos termos do plasmado nas alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, foi solicitado o envio, no prazo de 10 dias, da documentação e informação relevantes relativas à contratação daqueles serviços, tendo igualmente em conta a informação prestada pela AMT às autoridades de transportes locais.²
3. Através de e-mail datado de 17-01-2019, foi esclarecido à autarquia, após pedido de informação, que a documentação pretendida pela AMT incluía, entre outros elementos, as peças de contratação dos serviços de transportes (contratos, convites), bem como a fundamentação do procedimento.
4. Neste registo, foi novamente enviado o esclarecimento público de 2017 prestado pela AMT às autoridades locais de transportes 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, indicando que o mesmo corresponde, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, sendo, naturalmente, de adaptar aos casos concretos.
5. Tal como já tinha sido efetuado para a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria, procedeu-se igualmente ao envio de diversa documentação relevante (disponível

¹ [confidencial] [0](#)

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

publicamente) de enquadramento sobre as exigências legais da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros:

- *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes³;
- Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho⁴;
- Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargo⁵;
- Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo⁶;
- Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes⁷;
- O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público⁸;
- Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência⁹;
- Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT¹⁰ (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas);
- Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP¹¹;
- Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho¹²;
- Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas;¹³

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

⁴ https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf

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

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

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

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

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

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

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

¹² <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-m%C3%ADimos»-PUB.pdf>

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

- Experiências de contratação internacionais¹⁴;
 - Normas de qualidade nos transportes públicos¹⁵.
6. Por email datado de 22-01-2019 foi enviada documentação pela autarquia, composta do caderno de encargos, convite à apresentação de proposta e contrato celebrado com a [confidencial], no âmbito de contrato inicial celebrado em 2007.
7. Em seguida, através do n/Ofício n.º 333-CA/2019 de 07-02-2019 foi sublinhado que:
- O parecer prévio vinculativo da AMT, previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a emitir sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, é essencial para assegurar a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros;
 - Quanto a contratos em execução, que não tenham sido precedidos da emissão de parecer prévio vinculativo, nada obsta ao prosseguimento das competências de supervisão e fiscalização da AMT, no sentido de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional.
8. Por email de 14-02-2019 foi enviada novamente documentação pela Autarquia para efeitos de emissão de Parecer Prévio, para posterior abertura de procedimento para a aquisição de Serviços Transporte de Passageiros de Pedrógão Grande em 2019.
9. Subsequentemente, por e-mail datado de 15-03-2019 a AMT solicitou diversos esclarecimentos à autarquia, a saber:
- Se a contratação se destina à aquisição de passes escolares e/ou prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros;
 - Se se pretende 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;

¹⁴ <https://gtat.pt/estudos/>

¹⁵ <https://gtat.pt/estudos-e-quioes/>

- Qual o histórico dos anos anteriores, e, estando em causa o financiamento de passes escolares, importa 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 (e não o pagamento de passes escolares), deve ser referido o valor, para cada uma das modalidades, nos anos anteriores, explicitando qual o racional do valor pago ao operador, ou seja, esclarecer se a verba se destina a compensar os custos ou se se trata de uma remuneração fixa pela prestação de serviços. Deverá também ser esclarecido que contratos foram celebrados anteriormente e respetivos prazos;
- Informação sobre que critérios foram utilizados para a determinação do preço a pagar por quilómetro (€/Km) face aos distintos circuitos, uma vez que para avaliar da adequação da compensação é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços;
- Especificar/quantificar que custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à entidade adjudicante, incluindo nomeadamente os relativos ao transporte dos bens objeto do contrato para os respetivos locais de entrega, bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças;
- Decorrendo dos Acordos citados, celebrados pela ex-DGTF, que os operadores são obrigados a manter em exploração os serviços de transporte autorizados, bem como fornecer os elementos relevantes de monitorização dos mesmos (número de passageiros, receitas tarifárias e contas de exploração), seria de esclarecer se foram mantidos os serviços autorizados, se foram enviados os dados referidos e se na vigência dos acordos/contratos foram aplicadas sanções pelo incumprimento de obrigações;
- Deveria ser esclarecido de que forma o valor contratual daria resposta aos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP;
- Por outro lado, importaria 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;
- Informação sobre se a empresa está a operar ao abrigo de autorizações provisórias e emitidas porque entidades;

- Informação sobre se encontra em preparação um contrato de serviço público/procedimento concursal no município ou ao nível da CIM e de que forma o município afere/audita os dados transmitidos pelo operador (número de alunos transportados).
10. Em resposta, por ofício de 09-04-2019, a autarquia vem referir que:
- O Acordo de colaboração técnico-financeiro entre a ex-Direção Geral de Transportes Terrestres e Fluviais e as Câmaras Municipais de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra e Pedrógão Grande e a empresa [confidencial] de 2007 e sucessivamente renovado, é o enquadramento necessário e justificativo para o procedimento de ajuste direto que se pretende despoletar, de prestação de serviços de transportes ao público em geral e de alunos, pagando-se cerca de [confidencial] como *“complemento adicional às receitas tarifárias dos serviços regulares se dos encargos com os transportes escolares”*;
 - Que o valor a contratar resulta de uma atualização do valor fixado em 2007;
 - Que a empresa a contratar, por ajuste direto é a única concessionária na região;
 - Que a autarquia não audita os dados fornecidos pelo operador;
 - Que a autarquia não detém qualquer informação operacional decorrente da execução contratual, nem informação que dê resposta às diversas questões da AMT.
11. Perante este circunstancialismo, através do Ofício n.º 1538-CA/2019, de 10-04-2019, a AMT referiu, designadamente quanto ao esclarecimento dos critérios utilizados na determinação da remuneração do operador de transportes, que a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 e o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, impõem, como obrigatoriedade legal, a necessidade de fundamentação de qualquer compensação financeira, atribuída a que título ou designação for, a um operador de transportes, ao abrigo de um qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo.
12. O mesmo equivale a dizer que devem ser ponderados, a título meramente exemplificativo, que gastos e rendimentos estão associados à prestação de serviço de transportes e que défice de exploração se pretende cobrir ou remunerar, bem como qual o número de estudantes, títulos de transporte vendidos ou receitas tarifárias estão em causa e que se pretendem assegurar com a prestação de serviços.

13. Ou seja, no caso em apreço, não só não foram apurados ou confirmados dados de fundamentação do valor contratual como, ainda que o referido Acordo obrigue a que o operador de transportes transmita informação relativa a número de passageiros, receitas tarifárias e contas de exploração, sob pena da aplicação de uma sanção pecuniária ou a rescisão dos contratos, o Município referiu que não dispunha ou sequer afere de quaisquer dados do operador, indiciando também não ter aplicado qualquer sanção por incumprimento contratual sem que tal tenha implicado a cessão de pagamentos.
14. Foi sublinhado que o Município não esclareceu ao abrigo de que autorizações provisórias o operador em causa está a disponibilizar serviços de transportes, sendo que as mesmas são os únicos títulos jurídicos que permitem a qualquer operador rodoviário de passageiros aceder ao mercado nacional desde 2015.
15. Do mesmo passo, foi igualmente referido que, independentemente de se encontrar em curso a preparação de um procedimento concursal, no âmbito da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Regulamento, e que deve ser imperativamente lançado até 3 dezembro de 2019, a mera invocação da existência de um Acordo elaborado nos termos da legislação entretanto revogada (Regulamento de Transportes em Automóveis e Regulamento 1191/69) como justificação para a efetivação de despesa pública, mas sem o adequado exercício de fundamentação dos recursos investidos ao abrigo da legislação em vigor, não permitia à AMT aferir, positivamente, da *compliance* legal do procedimento proposto.
16. Não obstante a necessidade de cumprimento da obrigação legal do Município de disponibilizar transporte escolar aos alunos do concelho e/ou procurar garantir transporte público de passageiros em zonas de baixa densidade populacional, foi sublinhado que tal obrigação não exime ou obsta à obrigatoriedade de dar cumprimento às obrigações legais decorrentes dos diplomas citados, independentemente do valor em causa.
17. Nesse sentido, naquele último ofício foi indicado que deveria ser dada resposta especificada ao pedido de informação datado de 15-03-2019 e, especialmente, a indicação de dados relevantes da exploração do serviço que permitam justificar o preço contratual/remunerações/compensações em causa, de acordo com o enquadramento legal citado, tal como tem vindo a ser, aliás, defendido pelo Tribunal de Contas em procedimentos semelhantes.

18. Finalmente, sublinhou-se que nos termos dos artigos 91.º e 161 e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, a emissão e atos administrativos sem a emissão prévia do parecer da AMT, estabelecido no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, são anuláveis.¹⁶
19. Face à ausência de resposta, por e-mail de 26-06-2019, a AMT reenviou a anterior comunicação, solicitando à autarquia 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.
20. Em seguimento, por Ofício de 18-07-2019, a autarquia respondeu que havia tentado, por email e telefonicamente, obter a informação relevante junto da [confidencial], mas que até àquela data não detinha informação adicional.
21. Demonstrou ainda que, por ofício de 05-06-2019, solicitou ao mesmo operador dados de justificação dos custos tidos com os transportes regulares e escolares *“pois sem essa justificação de custos por parte da entidade, o parecer prévio da AMT será negativo, pelo que como já foi informado todos os pagamentos ou atos que tenham haver com este contrato são suscetíveis de ser anuláveis”*.

II – DO PARECER

22. A emissão de parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
23. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem

¹⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1504/informa%C3%A7%C3%A3o_amt-lei_52-2015.pdf

como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

24. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹⁷ ;
- 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 contratuais¹⁸;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados¹⁹;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade²⁰.

25. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime 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 2007²¹ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

26. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

²⁰ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

²¹ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

27. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.
28. Tal como consta do Relatório da AMT sobre compensações financeiras no transporte público de passageiros e de Informação pública sobre Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações de serviço público no setor dos transportes, as autoridades locais devem *“garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável”*.
29. Além disso, *“no atual enquadramento existem “autorizações provisórias” (as antigas autorizações administrativas RTA, que foram convoladas em autorizações provisórias nos termos do RJSPTP) ao abrigo das quais tais operadores estão habilitados a exercer, no mercado, o transporte de passageiros, nos termos dos artigos 10.º a 12.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, pelo que OSP deve ser inerente à efetiva exploração do serviço público de transportes, nos termos estabelecidos na Lei n.º 10/90, de 17 de março”*.
30. Também, *“uma vez que é uma obrigação legal nacional e europeia a aplicação de uma regra geral de submissão à concorrência daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019, a imposição de OSP por regras gerais ou contratos apenas pode abranger as autorizações provisórias apenas no seu prazo de vigência (3.12.2019, nos termos do RJSPTP), uma vez que uma duração superior poderia eventualmente configurar uma extensão da validade de autorizações ou contratos por ajuste direto, o que não é permitido, nos termos da legislação aplicável”*.
31. Por isso, afigura-se da maior relevância que *“o sistema tarifário [com consequência no nível de compensações/remuneração associadas] esteja baseado na recolha de dados*

- reais do sistema, designadamente de bilhética sem contacto quando exista, o que traduz maior certeza e fiabilidade na monitorização e fiscalização do sistema de transportes, bem como confere maior rigor ao pagamento de compensações financeiras que esteja baseado nas vendas de títulos e/ou em passageiros transportados e sujeitos a auditoria e/ou verificação permanente da fiabilidade de dados e equipamentos”.*
32. Paralelamente, *“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”.*
33. 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”.*
34. Decorre igualmente das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento n.º 1370/2007, que, *“de forma a garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder a dados de base essenciais, exatos e adequados por parte dos seus detentores. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a uma autoridade pública, poderá consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados”.*
35. 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”.*
36. Face ao exposto no enquadramento resulta claro que a AMT não dispõe dos dados de base necessários a avaliar a legalidade do instrumento contratual em causa, porque não

transmitidos pelo Município ou pelo operador e nem a este solicitados em anteriores contratações, pelo que existem indícios claros de que não se deu integral cumprimento ao previsto no RJSPTP e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, bem como quanto a introdução de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de tais obrigações.

37. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual que vincula o Operador e o Município referido só poderá ser **negativo**.
38. 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.
39. Nesse sentido, e independentemente de o Município acionar os mecanismos contratuais de sancionamento do operador pelo incumprimento dos deveres de informação previstos e dar devido andamento ao procedimento de submissão à concorrência dos atuais serviços de transportes até 3 de dezembro de 2019, o Município deverá, no prazo de 20 dias úteis, proceder à identificação de todos os incumprimentos verificados no âmbito da execução contratual, designadamente quanto à prestação de informação, pelo menos desde 2015.
40. Do mesmo passo, e no mesmo prazo, deverá também computar e dar conta das medidas tomadas para sanar as inconformidades referidas, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, sob pena de ser determinada ou requerida a invalidade dos atos administrativos praticados. As medidas tomadas ou a adotar para que os contratos e respetiva fundamentação se conformem com o quadro legal vigente devem refletir de forma clara e objetiva os ditames legais enunciados, de forma a viabilizar o financiamento do sistema de transportes devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia.

41. No entanto, uma vez que não se encontra demonstrada a legalidade do enquadramento contratual, o pagamento de compensações/remunerações pela autoridade de transportes, acrescer de fundamento e legitimidade legal até que se encontram comprovadamente sanadas as irregularidades referidas no presente parecer.
42. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²² sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos público 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.
43. Importa recordar que 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”.
2. 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, constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros (EM) são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.
44. Naturalmente, estando em causa um acordo subscrito entre vários Municípios, afigura-se necessária a articulação institucional entre os vários signatários, eventualmente no âmbito da respetiva Comunidade Intermunicipal, de forma a ponderar os impactos formais e substanciais na execução contratual, devendo ter-se em conta os interesses dos utilizadores que beneficiam de transporte público de passageiros e transporte escolar.
45. Pelo facto, considera-se igualmente ser de dar conhecimento do presente parecer à Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria, atentas as competências

²² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

delegadas/partilhadas na gestão do sistema de transportes, por contrato interadministrativo, celebrado nos termos do artigo 10.º do RJSPTP.²³

46. De referir que tais determinações se justificam perante o facto de, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, diversos atos administrativos não terem sido sujeitos a parecer prévio da AMT – ato que faz parte integrante de qualquer processo adjudicatório de contratos de serviço público de transporte de passageiros – bem como com os sucessivos adiamentos na prestação de informação quanto a contratos em execução que têm como efeito eliminar o efeito útil do referido parecer.
47. Atento o circunstancialismo acabado de recensear, desde janeiro de 2019 que se encontra em execução um contrato de prestação de serviços, sendo que em julho de 2019 a AMT ainda não dispõe dos dados necessários à sua avaliação, o que significa que dentro de poucos meses o contrato findará os seus efeitos, sem parecer da AMT e mesmo depois de ter sido iniciado e executado sem a demonstração do cumprimento dos ditames legais aplicáveis.
48. Finalmente, de referir que o artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) impõe aos operadores de serviço público de transporte de passageiros a obrigação de prestarem diversas informações, quer no início da exploração de qualquer novo serviço público de transporte de passageiros, quer após qualquer modificação, (cf artigo 22.º, nºs 2 e 3).
49. Por sua vez o n.º 4 do mesmo artigo 22.º determina que, anualmente, até ao final do primeiro semestre, os operadores de serviço público devem registar ou atualizar, no sistema de informação, o respetivo relatório e contas anual referente ao ano anterior, bem como os dados anuais a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, os quais incluem, designadamente, e para cada linha, área geográfica e título de transporte, a informação elencada nas alíneas a) a l) do mencionado n.º 4. Tal omissão constitui uma infração, prevista e punível nos termos do artigo 46.º n.º 1 alínea e) e n.º 2 do diploma em apreço, com coima de € 10 000 a € 30 000, sendo praticada por pessoa coletiva.
50. Noutro prisma, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º, o incumprimento de obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato constitui contraordenação, punível com coima.

²³ Disponível em: <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2018/Contrato-Municipio%20de%20Pedrógão%20Grande.pdf>

51. Tendo em conta a informação que nos foi prestada pela Câmara Municipal de Pedrogão Grande de que a empresa [confidencial] se encontra em falta quanto à transmissão de informação nele prevista, ainda que tenha sido instada para cumprir tal obrigação, deverá a mesma ser notificada pela AMT, no exercício dos seus poderes contraordenacionais, para que, no prazo impreterível de 10 dias úteis, informe sobre se foi dado cumprimento às obrigações legais referidas e contratuais constantes do contrato que os vincula, informando igualmente quanto tal se verificou e relativamente a que dados.

III - CONCLUSÕES

52. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a prestação de serviços de transportes contratada pelo Município não se encontra, de forma clara e objetiva, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.
53. Nesse sentido, dever-se-á determinar ao Município que nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 20 dias úteis:
- Cesse os pagamentos de compensações/remunerações contratuais ao operador até que, comprovadamente sejam sanadas as irregularidades referidas;
 - Proceda à identificação de todos os incumprimentos verificados no âmbito da execução contratual, designadamente quanto a prestação de informação, pelo menos desde 2015;
 - Acione os mecanismos contratuais de sancionamento do operador do incumprimento dos deveres de informação previstos;
 - Compute e dê conta das medidas tomadas para sanar as inconformidades referidas, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, que reflitam de forma clara e objetiva os ditames legais enunciados, de forma a viabilizar o financiamento do sistema de transportes devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia;
 - Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de parecer prévio vinculativo que sejam entendidos por necessários e relevantes.

54. O Município deverá demonstrar que as medidas a tomar têm a virtualidade de sanar os vícios e as desconformidades verificadas e são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa, sob pena de anulabilidade dos atos administrativos que os enformaram.
55. 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, 01 de agosto de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

*Direção de Supervisão
Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial*