

PARECER N.º 58/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO

I – Enquadramento

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e nos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tem por atribuições, entre outras, a emissão 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.
2. Tendo em conta:
 - O disposto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, no Regulamento (CE) 10370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, bem como a informação prestada pela AMT¹;
 - O disposto 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,
3. Através do Ofício n.º 294-CA/2020, de 03-03-2020, foram solicitadas ao Município de Bragança (Município) as melhores diligências no sentido de providenciar o envio da informação e documentação relativas ao enquadramento contratual e/ou regulamentar dos serviços de transporte público de passageiros prestados por aquela Autarquia, por prestação direta, serviços municipalizados ou operador interno, num prazo de 20 dias uteis.
4. Por email de 16-06-2020, foi referido que, na sequência das restrições decorrentes da Declaração do Estado de Emergência, foi considerado ser de conceder tolerância no

¹ Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

cumprimento do referido prazo. Contudo, face ao hiato de tempo decorrido, foi solicitada informação, no prazo de 10 dias, quanto à satisfação do solicitado.

5. Até á data não foi obtida qualquer resposta.

II – Do Parecer

6. Tal como consta de informação pública² decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 (adiante Regulamento), e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) que o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: (i) diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; (ii) mediante atribuição, a operadores internos ou outros operadores de serviço público, seguindo o jurídico estabelecido no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos, ou seja, regra geral de submissão à concorrência ou ajuste direto quando admissível.
7. Tal equivale a dizer que nada obsta à prossecução da atividade de transporte público de passageiros através da prestação direta pelas autoridades públicas.
8. Contudo, por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerça uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições específicas em que a mesma é prestada, incluindo obrigações de serviço público, e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras) concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação.
9. Naturalmente que tal enquadramento contratual deverá ser o vigente, tendo em conta que o RJSPTP e o Regulamento se aplicam a qualquer serviço de transporte público de passageiros, independentemente da data em que tenha sido criado ou do regime legal então vigente.

² Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

10. Por outro lado, nos termos da legislação e jurisprudência nacional e europeia³, as compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de carácter financeiro ou não, que sejam atribuídas, seja a que título for, por entidades públicas a entidades, públicas ou privadas, que asseguram serviços de interesse económico geral no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes por contrapartida da prestação de serviço público de transporte de passageiros e descontos tarifários, em transporte regular ou flexível, devem cumprir as regras relativas a auxílios de Estado e contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes.
11. Tais obrigações abrangem também as autoridades de transportes e outras entidades públicas quando prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros, regular ou flexível, com recurso a meios próprios, designadamente, serviços municipalizados, intermunicipalizados, operadores locais e internos.
12. Ou seja, tal como consta de informação – pública⁴ e remetida às autoridades de transportes^{5 6} - desta Autoridade, deverá existir um ato administrativo, regulamentar ou contratual de onde constem as obrigações de serviço público ao operador de serviço público (autarquia), as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, bem como as compensações ou o esforço financeiro associados ao serviço público de transportes, cumprindo tal ato, como a respetiva fundamentação, os requisitos constantes do Regulamento e do RJSPTP.
13. À semelhança do que consta no Relatório formulado pela AMT sobre compensações financeiras no transporte público de passageiros e de Informação pública sobre Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes, as autoridades locais devem *“garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes*

³ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

⁴ 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>;

⁵ Guião incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

⁶ Fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo - http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf

económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável.”

14. Tal como plasmado em informação da AMT⁷ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*. Nesta esteira, 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, sendo cominadas com a sanção de nulidade.
15. E neste âmbito, as autoridades de transportes não só devem dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento⁸, tornando público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, incluindo nesse relatório a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida, bem como devem dar cumprimento às obrigações de reporte constantes do Regulamento 430/2019, e ainda proceder à informação constante do artigo 22.º do RJSPTP⁹.

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

⁸ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

16. Em sentido convergente, a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, e que também se aplica a serviços municipalizados, estabelece que *“a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.”*
17. Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que *“a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”*.
18. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelecem que a *“atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa”* e *“no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira.”*
19. O n.º 6 da referida disposição legal estabelece que *“independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico - financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças.”*
20. Tendo em conta o já exposto afigura-se a existência de uma decisão administrativa sobre as condições de prestação e financiamento do serviço público de transportes, com

adequada separação e outras atividades, tal como prescrito no RJSPTP e no Regulamento, e onde constem as obrigações de serviço público prosseguidas pelo operador de serviço público (neste caso a própria autarquia), as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, bem como as compensações ou o esforço financeiro associados ao serviço público de transportes^{10 11}.

21. Pelo facto de se tratar de um Município, de tal não decorre a desnecessidade de celebração de um “contrato de serviço público”, entendido como um ato legislativo, regulamentar ou administrativo de onde constam os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, ou seja, obrigações de serviço público e respetivo esforço financeiro associado, e que igualmente se aplica às condições em que a autoridade competente presta ela própria serviços, nos termos do ponto 2.2.1.das Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento¹².
22. *A saber: “Em conformidade com o artigo 2.º, alínea i), do regulamento, um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. (...) A fim de ter em conta os diferentes regimes jurídicos e tradições dos Estados-Membros, a definição de contrato de serviço público estabelecida pelo regulamento é muito lata e abrange vários tipos de atos juridicamente vinculativos. Assegura, assim, que nenhuma situação jurídica fica excluída do âmbito de aplicação do regulamento, ainda que a relação entre a autoridade competente e o operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos aplicáveis aos serviços a*

¹⁰ <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

¹¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público. A definição abrange igualmente as decisões adotadas pela autoridade competente que estabelecem as condições em que a autoridade presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno.”.

23. Mais refere o Regulamento que *“sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar ela própria, serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas.”*
24. Por outro lado, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos. Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também um operador que opera em mercado concorrencial.
25. Prestando diretamente serviços de transportes, o Município é, efetivamente, um agente económico que deve respeitar os mesmos requisitos aplicáveis a outros agentes económicos, com as necessárias adaptações, pelo facto de ser igualmente uma autoridade de transportes.
26. E no caso de um conflito concorrencial entre um serviço prestado por um operador privado e outro serviço prestado pelo Município, deverá existir equidade no respetivo relacionamento, devendo ambos estar sujeitos a regras equitativas, salvaguardando as devidas diferenças, de forma evitar que o operador “Município” utilize a sua posição como Município – Autoridade, para alcançar uma vantagem ilegítima na prestação dos serviço público face a um operador privado, enquadrado ou não em contrato de serviço público.
27. Aliás, o Município, enquanto “operador” está sujeito às mesmas regras que as aplicáveis a outros operadores, como sejam as previstas no artigo 22.º do RJSPTP ou do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, uma vez que, para efeitos do enquadramento de auxílios de Estado¹³ é indiferente a natureza do prestador do serviços, sendo antes relevante o cumprimento de regras aplicáveis a uma determinada atividade.

¹³ http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

28. A título de enquadramento, para a referida fundamentação será relevante, designadamente e a título exemplificativo:

- Envio de relatórios de avaliação do desempenho do “operador” (eventualmente relatórios de gestão) a nível operacional (histórico recente do cumprimento de indicadores de regularidade, pontualidade) e económico financeiro, por ano, desde a emissão da deliberação administrativa inicial ou desde 2015;
- Informação sobre procura e oferta, gastos e rendimentos, do “operador”, e compensações atribuídas (pela autarquia ou Estado) por ano, desde a emissão da deliberação administrativa inicial, tendo em conta que tais dados se afigura relevantes para avaliar o valor final de esforço financeiro público, nos termos do Anexo ao Regulamento e artigos 21.º, 23.º e 24.º do RJSPTP;
- Informação sobre (i) Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar; (ii) Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos quilometro, mas também do indicador lugares quilometro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta também o impacte do PART e melhoria da qualidade de serviço a implementar nos próximos anos; (iv) Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial, (v) Recursos humanos: pessoal alocado à exploração (vi) A conta de exploração, tendo por base os indicadores quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas e custos unitários (custos/VKm) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço publico (vii) Informação sobre eventuais relatórios públicos ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (viii) Informação sobre o cumprimento do reporte constante do artigo 22.º do RJSPTP; (ix) Informação sobre o cumprimento das regras legais relativas a terminais e interfaces, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019 de 18 de setembro

29. Por outro lado, será de dar conta da emissão de parecer positivo ao enquadramento administrativo/contratual dos serviços de transporte prestados diretamente pela Câmara

Municipal do Entroncamento e pelos Serviços Municipalizados do Barreiro¹⁴ por se entender que o seu conteúdo é relevante para as interações tidas com o Município.

III – Conclusões

30. Não obstante se tratar da prestação direta de atividades de transporte de passageiros por uma autoridade de transportes, considera-se que deverá o Município apresentar proposta de enquadramento regulamentar e/ou contratual da atividade de prestação de serviços de transporte público de passageiros prosseguida pelo Município e respetiva fundamentação económico-financeira de base, tal como se verificou com outros Municípios em situações comparáveis e para os quais a AMT emitiu parecer prévio vinculativo.
31. Tal afigura-se da maior relevância para permitir a confirmação da total *compliance* legal da referida atividade, designadamente de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, tal como já amplamente explanado.
32. Acresce que esta questão tem relevantes impactos concorrenciais, tal como oportunamente mencionado, na sobreposição de linhas de operadores de transportes, em que os serviços de uns e não de outros, estão devidamente enquadrados em regras claras e transparentes.
33. Tal necessidade é premente e necessária, independentemente do cumprimento de obrigações de informação do Município ao Tribunal de Contas e Inspeção-geral de Finanças, tendo em conta que a missão concreta e específica da AMT é *“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, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável.”*
34. Face ao exposto, deverá o Município apresentar proposta de enquadramento regulamentar e/ou contratual da atividade de prestação de serviços de transporte público de passageiros prosseguida pelo Município, respetiva fundamentação económico-financeira de base, para efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do

¹⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2653/ppv_entronda_arganil_mtejo_barreiro_condeixanova_atamega_almeida.pdf

Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no prazo de 15 dias, 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.

35. Mais deverá, ainda, no mesmo prazo:

- Demonstrar se cumpriram as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Demonstrar que cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Proceder à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.15, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio^{16 17}.

Lisboa, 01 de julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

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

¹⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

¹⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/3031/tabelas_informacao_compensa%C3%A7oes_financeiras.pdf