

PARECER N.º 19/AMT/2020

[versão não confidencial]

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Através do Ofício n.º 277-CA/2019, de 06-02-2019, 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) constatou¹ que se procedeu à contratação de serviços de transportes com a [confidencial], tendo solicitado o envio, no prazo de 10 dias, da documentação de fundamentação relativa àquele serviço de transportes. Ao contrário do previsto no Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, aquela contratação de serviços não foi sujeita a parecer prévio da AMT.
2. Pelo Ofício n.º 91/2019, de 20-02-2019, o Município prestou esclarecimentos, tendo a AMT, por via do Ofício n.º 604-CA/2019, de 13-03-2019, considerado que o contrato então em vigor estaria em execução até agosto de 2019, pelo que referiu que não seria emitido parecer prévio vinculativo.
3. Contudo, alertou que o parecer é uma peça essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros e que nos termos dos artigos 91.º e 163.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), os atos administrativos que venham a ser praticados sem a prévia emissão do parecer referido podem ser anuláveis.
4. Também referiu que nada obsta ao prosseguimento das competências de supervisão e fiscalização da AMT quanto a execuções contratuais, no sentido de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional².

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

² Foi ainda dado conhecimento de documentação relevante para efeitos de preparação de procedimentos de prestação e serviços públicos de transporte de passageiros. *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>; Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf, Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>;

Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal)

5. Nesta sequência, por email datado de 18-07-2019, e face aos esclarecimentos prestados, a AMT solicitou esclarecimentos adicionais quanto ao contrato existente (bem como quanto ao futuro procedimento subsequente), designadamente:

- *“Instrumentos de planeamento do território e da mobilidade que tenham sido tidos em conta na elaboração dos procedimentos;*
- *Dados atuais e históricos da atual prestação de serviços quanto a procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas, títulos, equipamentos e infraestruturas associadas e à gestão em geral da operação, incluindo indicadores de desempenho e fornecimento e serviços externos (bilhética por exemplo);*
- *A indicação do racional de apuramento do preço base do procedimento 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. Para avaliar da adequação a compensação/remuneração é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços. De que forma o valor contratual dá resposta aos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP;*
- *Dados desagregados de custos e proveitos associados ao objeto da prestação de serviços, por linha, se disponível ou relevante;*
- *Informação se o preço da prestação de serviços pode ser ajustado em função de custos reais, apurados periodicamente, ou se mantém ao longo do prazo da prestação de serviços;*
- *Informação sobre o valor da remuneração contratada nos últimos anos, sobre que tipo de procedimentos foram utilizados (concursos/ajustes diretos) e de que forma em cada um foi calculada tal remuneração (que custos e receitas associadas são geradas/suportadas pelo sistema);*

[conferencia-nacional-at1.pdf](#); Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf; Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas); Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com o RJSPTP: <https://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf>; Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/>; Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>; Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-quioses/>.

- *Esclarecimento sobre o carácter suficiente dos instrumentos de monitorização, fiscalização do contrato, dependente de informação fornecida pelo adjudicatário, designadamente a possibilidade da entidade adjudicante aceder ao sistema de exploração e auditar dados de base contratual;*
 - *De que forma é aferido o cumprimento de horários (atraso e interrupções) e percursos por parte do operador? Ou melhor, o que é considerado como incumprimento da prestação de serviços (excluindo obrigações de reporte)? Qual o período temporal considerado para recolha de dados para aferir de incumprimentos e o período considerado para eventual sancionamento (o incumprimento de horários é a não realização de uma frequência num dia, em 2 meses, em seis meses?)*
 - *Informação sobre que métricas objetivas serão utilizadas para aferir o grau de incumprimento, designadamente para efeitos de aplicação de penalidades contratuais;*
 - *Informação sobre se a contratação assenta no pressuposto de direitos de exclusividade;*
 - *Informação sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, dos serviços mínimos previstos em anexo ao Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;*
 - *Informação sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;*
 - *Informação sob o valor associado a passes escolares além da prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros;*
 - *Confirmação de que a todas as obrigações contratuais é possível a aplicação de sanções por incumprimento”*
6. Em 29-08-2019, e face ao hiato de tempo decorrido, a AMT, por email, insistiu na prestação da informação solicitada, no prazo de 10 dias, nos termos 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, indicando que a mesma seria necessária para avaliar a conformidade legal do ato contratual.
7. Em 12-11-2019, a AMT efetuou nova insistência, nos mesmos termos legais, dando um prazo adicional de 8 dias.

8. Através do Ofício n.º 565/2019, de 22-11-2019, foram novamente prestados esclarecimentos pelo Município.
9. Em resposta, a AMT, por email de 12-12-2019, e por considerar, novamente, insuficientes os esclarecimentos prestados, solicitou mais uma vez a prestação das informações em falta, no prazo de 10 dias, de forma a garantir uma conclusão pela conformidade legal do contrato em apreço e respetiva fundamentação. Referiu então a AMT que:
 - *“Quanto aos pontos 2, 5, 6 e 7, de referir que cabe à autoridade de transportes parte contratante fundamentar o valor contratual, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 09 de junho, do Regulamento (CE) 1370/2007 e do Código dos Contratos Públicos, com base em dados objetivos, de forma a garantir a sua conformidade legal;*
 - *Mais se refere que nos termos dos artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os operadores devem remeter a informação necessária e previstas às autoridades de transportes, sob pena de aplicação da correspondente contraordenação (http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf);*
 - *De referir igualmente que compete às autoridades de transportes validar a inserção de dados no sistema de informação nacional previsto naquele artigo 22.º. Caso nenhuma ou alguma daquelas obrigações esteja a ser cumprida, a autoridade de transportes deve comunicar tal facto à AMT, de forma especificada, comprovando o incumprimento;*
 - *No que se refere ao ponto 8, compete à autoridade de transportes verificar se o seu cocontratante cumpre ou não as obrigações contratuais para as quais foi contratado e que justificam o pagamento de uma remuneração/compensação”.*
10. Por email de 26-12-2019, o Município solicitou a prorrogação do prazo de resposta por 15 dias, o que foi confirmado pela AMT, por email da mesma data.
11. Na mesma data, e também por email, o Município solicitou o agendamento de uma reunião, tendo a AMT, por email de 27-12-2019 sugerido datas possíveis para a mesma.
12. A 28-01-2020, a AMT, por email, solicitou novo ponto de situação quanto à prestação de esclarecimentos que se aguardavam.

13. Pelo Ofício n.º 39/2020, de 31-01-2020 (recebido a 10-02-2020), o Município voltou a remeter esclarecimentos que se consideraram, novamente, insuficientes. A título de exemplo e a saber:
- À pergunta sobre dados atuais e históricos sobre procura, custos, receitas e gastos e indicadores de desempenho do contrato, são apenas apresentadas as carreiras efetuadas, dias e km realizados por dia e totais;
 - À pergunta sobre de que forma foi calculada a remuneração (que custos/receitas estão associadas), o Município remete apenas para o número de kms realizados;
 - Às várias perguntas apresentada uma argumentação intitulada “pela defesa do operador económico”.
14. De referir também que:
- Por email de 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, por esse Município, no prazo de 15 dias úteis.
15. A Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão-Lafões, por email de 28-01-2020, deu conta à AMT da prorrogação de autorizações provisórias mas no que se refere ao Município da Tabuaço não foi obtida resposta sobre contratos em vigor ou que tenham sido prorrogados.

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

II – DO PARECER

17. 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.
18. 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.
19. 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 serviço³;
 - 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 contratuais⁴;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁵;

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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 qualidade⁶.
20. 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 2007⁷ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
 21. 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).
 22. 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.
 23. Ora, nos termos do RJSPTP e do Regulamento (e também do CCP) decorre, como obrigatoriedade legal, a necessidade de fundamentação de qualquer compensação financeira, remuneração ou valor contratual, atribuída a que título ou designação for, a um operador de transportes, ao abrigo de um qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, estabelecendo-se naquele enquadramento regras claras sobre definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, bem como de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de tais obrigações.
 24. É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar o racional de

⁶ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁷ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do superior interesse público.

25. 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.
26. 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 públicos⁸.
27. Tal como consta de informação da AMT⁹ 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

⁸ (i) 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. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp_01-04-20161.pdf (iv) 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> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) 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; (vii) 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>; (viii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (ix) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (x) 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). (xi) 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>; (xii) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf>; (xiii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiv) Experiências de contratação internacionais: <https://gtat.pt/estudos/> (xv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.

28. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.
29. 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”*.
30. Do mesmo passo, 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”*.¹⁰
31. Por outro lado, deve resultar claro, *“nos termos do Regulamento n.º 1370/2007, bem como do RJSPTP, que mecanismos foram ponderados para evitar a sobrecompensação, bem como se foram ponderadas as incidências positivas e negativas da imposição da OSP, nem exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo”*.

¹⁰ 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

32. Tal aspeto assume particular acuidade, 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”*.
33. Decorre igualmente das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento n.º 1370/200, que, *“de forma a garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder a dados de base essenciais, exatos e adequados por parte dos seus detentores. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a uma autoridade pública, poderá consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados.”*
34. 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.
35. Não bastará uma cláusula genérica sobre a aplicação de penalidades - que no caso presente nem sequer existe - quanto ao incumprimento de obrigações se estas são objetivamente mensuráveis, e menos será aceitável que um agente económico seja beneficiário de recursos públicos mas não se sinta vinculado a prestar o serviço contratado em nome do superior interesse público.
36. Por isso, importa garantir igualmente que os instrumentos de monitorização e fiscalização do contrato são suficientes, se serão dependentes de informação fornecida pelo adjudicatário e se a mesma é auditada/verificada. Caso contrário, o operador é compensado por esforço financeiro público sem que tenha, verdadeiramente, qualquer obrigação vinculativa, não sendo nunca penalizado caso incumpra com o serviço público.

37. Tendo em conta o supra exposto, resulta assim com meridiana clareza que a AMT não dispõe de todos os dados de base necessários a avaliar a legalidade do instrumento contratual em causa, não existindo dados suficientes para garantir que se deu integral cumprimento ao previsto no RJSPTP e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações.
38. Muito pelo contrário...
39. Não foram apresentados dados objetivos relativos a procura, receitas e gastos nem o racional subjacente ao preço contratual e no que se refere a mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de obrigações de serviço público – que justificam o dispêndio de dinheiros públicos – bem como quanto à transparência e objetividade da relação contratual, resulta claro que são praticamente inexistentes.
40. Acresce que o Município protelou, repetidamente, a prestação de esclarecimentos à AMT, levando a que sucessivos instrumentos contratuais fossem efetivados, sem fundamentação e sem notificação à AMT (sabendo já de tal obrigação), não sendo aceitável que possam perdurar – nos termos atuais - sem que seja cabalmente demonstrado o cumprimento dos ditames legais aplicáveis, sem prejuízo de alterações que se verifiquem necessárias.
41. 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.
42. O serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial¹¹ e deve ser assegurado e devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis.
43. No entanto, tais necessidades não podem justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua própria insuficiência ou a não monitorização da execução contratual.
44. Outrossim, não se julga aceitável que sucessivos adiamentos na prestação de informação à AMT ou não sujeição a parecer prévio vinculativo – ato que faz parte integrante de qualquer processo adjudicatório de contratos de serviço público de transporte de passageiros¹² – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.

¹¹ Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

¹² 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.

45. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual que vincula a Operador e o Município referido só poderá ser **negativo**.

III - DETERMINAÇÕES

46. 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.
47. Neste âmbito, deverá ser determinado ao Município que no prazo de 20 dias:
- Elabore um relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração¹³ fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) quanto à prestação de serviços, incluindo o ano de 2018 e o ano de 2019), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;
 - O referido relatório deverá incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações;
 - Demonstre que se cumpriam obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;
 - Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.

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

48. O Município deverá ainda:

- Proceder à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.14, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019;
- Ponderar ajustamento do atual contrato ou a celebração de novo, incluindo maior especificação das obrigações de serviço público, com indicadores objetivos e mensuráveis, transmissão de informação relevante e mecanismos de sancionamento em caso de incumprimento¹⁵, na pendência do procedimento concursal da respetiva Comunidade Intermunicipal, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento.

49. 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.

50. Não se encontrando demonstrada a legalidade do enquadramento contratual, o pagamento de compensações/remunerações pela autoridade de transportes, carece de fundamento e legitimidade legal, não deve prosseguir até que se encontrem comprovadamente sanadas as insuficiências/irregularidades referidas no presente parecer.

51. Neste registo, uma vez que o contrato em execução não foi sujeito a parecer prévio da AMT, poderá ser invocada a anulabilidade dos atos administrativos, nos termos do consignado nos artigos 91.º e 163.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como o incumprimento das determinações efetuadas pela AMT poderá despoletar os competentes procedimentos contraordenacionais.

IV - 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

¹⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹⁵ Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de [preparação de procedimentos concursais](https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf), incluindo formulário tipo de caderno de _____ encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (ii) O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de [indicadores relevantes para monitorização contratual](https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf) que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf

Município de Tabuaço 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, dê cumprimento às determinações efetuadas no capítulo anterior.
54. Mais se entende ser de notificar o operador em causa, para no prazo impreterível de 10 dias úteis, informe a AMT sobre se foi dado cumprimento às obrigações legais previstas no artigo 22.º do RJSPTP.
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, 27 de fevereiro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho