

PARECER N.º 15/AMT/2022

I – INTRODUÇÃO

1. Na sequência de notificação¹, em 22 de janeiro de 2020, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito do 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, e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio², o Município de Ponte de Lima (Município) remeteu em 5 de fevereiro de 2020, as autorizações provisórias que foram emitidas pelo mesmo.
2. Em 19 de janeiro de 2021, a AMT solicitou esclarecimentos sobre se, associado às autorizações provisórias, existia o pagamento de remuneração ou compensação pela prestação do serviço, tendo sido solicitado a remessa do instrumento contratual, regulamentar ou administrativo que enquadra os pagamentos ao operador de transportes, no que se refere ao transporte público de passageiros.
3. Em 4 de fevereiro de 2021, o Município remeteu “os acordos celebrados com os operadores para a reativação dos serviços mínimos”.
4. Quanto àqueles contratos, que suportam as compensações a serem avaliadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e

¹ “Tal como consta de informação pública da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoeregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf), a qual foi oportunamente remetida às Autoridades Metropolitanas (AM) e Comunidades intermunicipais (CIM), com pedido de reenvio aos Municípios associados, o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, passou a dispor o seguinte: “3 - Quando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes, incluindo transporte escolar quando incida em transporte público, através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, na sua redação atual, antes de 3 de dezembro de 2019, as autoridades de transportes podem determinar a prorrogação dos instrumentos contratuais e das autorizações provisórias em vigor, até à conclusão dos mesmos procedimentos e não excedendo o prazo máximo de dois anos, de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva. 4 - 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 ou contratos, bem como dos prévios atos administrativos relativos a procedimentos pré-contratuais, sem prejuízo do cumprimento das obrigações de informação e publicação previstas no artigo 22.º do RJSPTP, e no n.º 1 do artigo 7.º do regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, na sua redação atual.” Assim, 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, solicitamos a V. Exa que seja dado conhecimento a esta Autoridade dos atos de prorrogação e contratos ou autorizações provisórias que tenham sido emitidos por esse Município, no prazo máximo de 15 dias úteis.”

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

do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, foi esclarecido pela AMT, em 9 de fevereiro de 2021, que:

- O pagamento de compensações financeiras, sobretudo em contratos não submetidos à concorrência, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (designadamente o anexo), bem como o artigo 24.º do RJSPTP, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação do serviço público, e sempre que se trate da imposição de uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial³;
- Decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos (CCP), do RJSPTP, do Regulamento, dos guiões da AMT comunicados às autoridades de transportes⁴ e do Acórdão do Tribunal de Contas de 2019⁵ que o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória na qual se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações: (i) *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”*; (ii) *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”*; e (iii) *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”*;
- Em suma, na fundamentação deve resultar comprovada a necessidade de compensação pela prática de obrigações de serviço público e, neste caso, e em especial, quais as circunstâncias (fatores, variáveis, pressupostos) que justificam a alteração das condições de exploração. No que se refere a gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual⁶, toda a

³ Ver 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 Listados em: https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf.

⁵ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac004-2019-1sss.pdf>

⁶ Consta de informação pública da AMT (http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf) e enviada a todas as autoridades de transportes consta que *“à prorrogação de contratos que incluem*

informação deve ser validada e confirmada a sua razoabilidade, sobretudo aquela que seja transmitida pelos operadores.

5. Mais foi referido que:

- Quanto à formação do preço contratual/valor de compensações, não resultava claro qual a forma de apuramento dos valores necessários à prestação dos serviços, ainda que seja referido que serão descontadas as receitas tarifárias;
- Não foram estabelecidas obrigações concretas de informação por parte dos operadores, pelo que se questionou que dados tinham sido transmitidos ou pedidos, para que a autoridade de transportes pudesse aferir da sua fiabilidade e certeza;
- Devia ser estipulada a obrigação contratual de os operadores colaborarem com o Município, no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio (na sua redação atual), sob pena de aplicação de sanção contratual;
- Devia ser prevista a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados ao serviço efetuado, bem como carreiras efetuadas, horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente, os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às autoridades de transportes de 27 de setembro de 2018;
- Devia ser assegurada a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
- Devia ser prevista a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e a garantia

compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa”.

de que este detinha adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento;

- Devia ser cumprido o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de qualquer obrigação contratual estão associadas sanções contratuais, com valores mínimos e máximos, dissuasoras do incumprimento por parte dos operadores, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.
6. Foi ainda sublinhado que, de forma a permitir não só a adequada formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração no contrato de serviço público, mas ainda a adequada monitorização e fiscalização contratual, cabia à autoridade de transportes obter e ao operador apresentar dados devidamente segmentados e demonstrados dentro de cada rubrica, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem.
7. Tal justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual/compensação a pagar, nos termos do CCP e do RJSPTP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes. Neste sentido, foram apresentados exemplos – não taxativos - das rúbricas que deviam ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deveriam ser tidos em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para a validação dos dados apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo; • Indicação de n.º de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • Valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação

Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> Consumo Total por linha Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> N.º de motoristas afetos ao serviço/linha; Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e administrativos	<ul style="list-style-type: none"> Custos totais SG&A desagregados

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	<ul style="list-style-type: none"> Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

8. Em 12 de abril de 2021, foi adicionalmente referido pela AMT que:

- Apenas foram apresentadas estimativas para um custo ao km da prestação do serviço (transmitido pelos operadores), ao qual seria deduzida a receita obtida na exploração, receita essa da titularidade dos operadores;
- Nos contratos, tal como decorre do RJSPTP e do Regulamento, não são estabelecidas obrigações concretas de informação por parte dos operadores, pelo que se questionou que dados tinham sido transmitidos ou pedidos, para que a autoridade de transportes pudesse aferir da sua fiabilidade e certeza;
- Não eram evidentes as obrigações dos operadores no que se refere ao serviço concreto que deviam efetuar, nem tinham sido estabelecidas sanções para todas as obrigações, de onde poderia decorrer que o pagamento de compensações/remunerações não seria dependente do cumprimento das obrigações contratuais, o que não se afigurava aceitável face ao enquadramento legal.

9. Tendo sido efetuada insistência em 9 de julho de 2021 para a prestação de esclarecimentos face ao acima exposto, e tendo em conta o artigo 91.º e artigo 163.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, e 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 artigo 40.º todos do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, por ofício n.º 9193-CA/2021, de 20 de setembro de 2021, foi o Município notificado para dar satisfação aos esclarecimentos solicitados, tendo sido referido que os mesmos seriam essenciais para a emissão de um parecer favorável.
10. Até à data não foi obtida resposta.

II – DO PARECER

11. A emissão de um 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.
12. 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.
13. 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 serviço⁷;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

⁷ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais⁸:

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁹;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade¹⁰.

14. A análise subjacente ao 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 no RJSPTP, no Regulamento, no CCP (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).
15. 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.
16. Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT (, nos termos do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio), é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
17. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são anuláveis, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

⁸ 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.

⁹ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

¹⁰ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

18. O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.
19. Ou seja, e no caso concreto, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de todos operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao serviço público de transporte de passageiros por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
20. Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo, na medida do possível, ser interrompido, designadamente por questões formais.
21. Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento das consequências legais, destinam-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.
22. Não obstante, caso tal parecer não tenha sido emitido, haverá que verificar se a *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a anulação de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar o dano no interesse público que se pretendia evitar, e que se revele superior a qualquer benefício
23. Assim, e no caso concreto, afigura-se estar em causa ao interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos.
24. De referir também que a capacidade de intervenção da AMT não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo, como aliás tem vindo a acontecer, de forma consistente, no âmbito do mercado do transporte rodoviário de passageiros.
25. Neste contexto, e em diversos casos de não submissão de peças procedimentais a parecer prévio vinculativo, a AMT tem, por iniciativa própria, analisado tais

procedimentos, tendo emitido, mesmo que *a posteriori*, pareceres favoráveis – quando, após análise se verifica que existe *compliance* legal – e pareceres desfavoráveis – quando tal *compliance* não existe, dando origem a determinações vinculativas de alteração contratuais ou mesmo suspensão de pagamentos.

26. Por isso, não tendo sido solicitado nem emitido o referido parecer prévio ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, pelo ora será emitido parecer ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k), e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sendo por isso impositivo que se proceda à sua análise para se comprovar a sua *compliance* legal, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades (ainda existentes) causadas pela pandemia por COVID-19.
27. A entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, no âmbito do qual todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público e com compensações financeiras em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com a autoridade de transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “*concorrência-regulada*”).
28. Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão Europeia¹¹ que “*a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público*” e “*aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais*”¹².

¹¹ (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%20A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%20A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.)

¹² Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>.

29. No caso presente, a CIM do Alto Minho submeteu a parecer prévio da AMT as peças do procedimento do concurso público internacional para a rede de transportes da região, antes de 3 de dezembro de 2019 em cumprimento do Regulamento¹³. Contudo, remeteu as peças procedimentais reformuladas, estando as mesmas a ser analisadas pela AMT, para emissão de parecer¹⁴.
30. Não obstante, considerando todos os prazos inerentes ao lançamento de um procedimento de adjudicação do serviço público de transportes de passageiros da área geográfica de abrangência da comunidade intermunicipal, certo é que ainda decorrerão vários meses até à efetiva adjudicação, pelo que importa a analisar a viabilidade e os termos da manutenção em vigor dos contratos dos Município.
31. 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 seja 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 a definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, bem como de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de tais obrigações.
32. É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração – seja num contrato de concessão seja num contrato de prestação de serviços - para que se possa elaborar e expressar o racional de apuramento do preço base do procedimento contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome da prossecução do superior interesse público.
33. 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.

¹³ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf.

¹⁴ Da Aplicação do Regime de “Concorrência Regulada” constante do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e da sua relação com o regime das “Autorizações Provisórias”: https://www.amt-autoridade.pt/media/3148/concorrenca_regulada_autorizacoesprovisorias.pdf.

34. De qualquer modo, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime¹⁵, 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 públicos¹⁶.
35. Tal como consta de informação da AMT¹⁷ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.
36. Tal como consta de Relatório da AMT, as autoridades de transportes 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.”*
37. 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”*¹⁸.
38. 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*

¹⁵ [Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf) - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

¹⁶ Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

¹⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf.

¹⁸ 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_transportes.pdf.

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”.

39. 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”.*
40. Do mesmo passo, decorre das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento 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.”.*
41. 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.
42. Por isso, é relevante garantir igualmente que os instrumentos de monitorização e fiscalização do contrato são suficientes e, quando dependam de informação fornecida pelo adjudicatário, que a mesma seja auditada/verificada.
43. Caso contrário, os operadores seriam compensados por esforço financeiro público sem que tivessem, verdadeiramente, qualquer obrigação vinculativa, não sendo nunca penalizados caso incumprissem o serviço que lhes foi adjudicado. Neste caso, não só não seria cumprido o interesse público subjacente, como careceria de fundamento o

esforço financeiro público para assegurar um serviço que não seria cumprido sem qualquer consequência.

44. Mesmo nos casos de contratação excluída, ou seja, atribuição de compensações ou remunerações a operadores de serviços detentores de autorizações provisórias e na pendência da adjudicação de procedimentos concursais, de acordo com as recomendações da AMT¹⁹ e com as determinações constantes do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2019, de 25 de julho²⁰, o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que sejam cumpridas, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado;*
 - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
45. Tal fundamentação não foi aportada, apesar das sucessivas interações e solicitações e no âmbito de um enquadramento legal que não pode ser ignorado.
46. Acresce que, com a implementação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, a fundamentação de contratos em vigor assume ainda maior importância, uma vez que se pretende assegurar que as verbas atribuídas ao abrigo do referido decreto-lei não configuram uma sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim²¹.
47. É de sublinhar que:
- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público devem ser descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;

¹⁹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁰ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

²¹ [Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril](https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf) - https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

- Devem ser impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
 - Deve ser imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda permitam detetar situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
 - Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - As obrigações impostas devem objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo para as mesmas, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.
48. As obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial²².
49. Por outro lado, na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários

²² Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevado²³; bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

50. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁴, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
51. Ora, deve ser garantido que qualquer obrigação de serviço público é objetiva e mensurável e que qualquer obrigação é suscetível de sancionamento em caso de incumprimento, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado.
52. Nos contratos em causa são estabelecidas obrigações genéricas quanto a cumprimento de horários e percursos (os mais relevantes do ponto de vista do passageiro) mas sem que seja objetivado o que se considera por incumprimento. Exemplos de obrigações objetivas são: i) o índice de regularidade (número de serviços suprimidos/número de serviços programados) não pode ser inferior a x%; e/ou ii) o índice de pontualidade (número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados) não pode ser inferior a y%.
53. Não sendo tal clarificado, ao remeter-se, simplesmente, para os horários e percursos existentes, formaliza-se a imposição de um nível de cumprimento de 100%, em que qualquer minuto de desvio dá lugar ao incumprimento, o que não se considera exequível.

²³ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

²⁴ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

54. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação²⁵ é, por si só, relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado, que é a assimetria de informação entre operadores²⁶ de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores, do outro lado, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Para além disso, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada.
55. De referir que existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da informação às autoridades de transportes de 27 de setembro de 2018²⁷, elaborada pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
56. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio (na sua versão atual) e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento²⁸, neste último caso desde 2015²⁹, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual)^{30 31 32}.
57. De sublinhar que, apesar de várias comunicações, o Município não respondeu à AMT sobre a execução do Regulamento 430/2019, de 16 de maio.

²⁵ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf.

²⁶ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; 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; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf.

²⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

²⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf.

²⁹ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

³⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf.

³¹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf.

³² Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt-versao-final-1.pdf.

58. Nesse sentido, considera-se relevante que a presente relação contratual consagre a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado.
59. Mais se considera que a informação transmitida pelos operadores deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (passes 4_18 e sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
60. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, devem o Município obter e os operadores apresentar dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPTP, impende sobre a entidade adjudicante que, neste caso, é a autoridade de transportes.
61. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias³³. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
62. Sublinha-se que nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deve promover também (junto dos operadores) a transmissão à AMT de informação³⁴ sobre todas as compensações/remunerações/financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao

³³ Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf.

³⁴ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf.

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

63. Tal informação assume relevância para a avaliação prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual³⁵, que deve ter em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, compensações tarifárias pela disponibilização dos passes 4_18, sub23 e social + e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as restrições associadas à pandemia por COVID-19 não tivessem sido impostas
64. Neste contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da pandemia por COVID-19, considera-se que deve sempre ser ponderada a reavaliação dinâmica dos modelos económico-financeiros, considerando os impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias, procedendo-se aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
65. Por outro lado, deve ser garantido, contratualmente, que os operadores cumprem todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP³⁶ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT³⁷.
66. Por outro lado, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações. Deve existir a previsão de sanções para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao

³⁵ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c-2020-de-7-de-abril/>.

³⁶ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf.

³⁷ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf.

- cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população.
67. Nos casos concretos, tal não se verifica, o que deverá ser suprido, uma vez que nada é referido a esse respeito, para além de não terem sido apresentadas evidências de que o Município tenha supervisionado a aplicação do contrato.
68. De sublinhar que é o efetivo cumprimento de uma obrigação de serviço público que justifica o pagamento de compensações a operadores, sobretudo quando não existe submissão à concorrência. Se tais pagamentos são efetuados sem que existam obrigações vinculativas, isso significa que o operador poderá efetuar o serviço nos termos que entender e não nos termos a que é contratualmente obrigado, recebendo sempre a mesma remuneração.
69. Tal aplica-se a qualquer contrato, independentemente do seu prazo. Aliás, verifica-se que a CIM do Alto Minho não lançou o seu procedimento concursal em 2020 e 2021, e mesmo que seja emitido parecer por parte desta Autoridade, quanto à reformulação de peças procedimentais, não se afigura que possa adjudicar o contrato decorrente do procedimento a curto prazo.
70. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações³⁸ 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.
71. De sublinhar que o livro eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios³⁹.

³⁸ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>.

³⁹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>.

72. Para o efeito, é essencial⁴⁰, igualmente, que os operadores procedam à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing⁴¹.
73. Não obstante a transmissão de dados relativos ao preço contratual, nesta sede, o presente parecer não pode constituir uma validação dos montantes em causa, tendo em conta que, nos termos do RJSPTP e do CCP, é a entidade adjudicante que compete fundamentar o preço contratual, cumprir as regras relativas à autorização de despesa e proceder à validação de dados necessários ao cálculo da compensação e nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, transmitir informação à AMT para proceder à validação dos dados que sejam transmitidos pelo Município e pelos operadores, de forma a apurar a eventualidade de existência de sobrecompensação, o que não se verificou.
74. De referir que, no caso concreto do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril:
- O Município apenas comunicou os encargos com os instrumentos contratuais que vinculam a sua relação com os operadores em causa;
 - O operador [confidencial] não enviou dados completos, não permitindo sequer efetuar qualquer avaliação;
 - O “Grupo [confidencial]” enviou dados dos seus 2 operadores ([confidencial] e [confidencial] e [confidencial]) para o Município;
 - Quanto aos operadores [confidencial] e [confidencial], os mesmos remeteram os dados previstos, tendo sido efetuada avaliação pela AMT e tendo-se concluído pela sua

⁴⁰ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>.

⁴¹ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

sobrecompensação, no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, à luz do Regulamento e do RJSPTP;

- No que se refere aos operadores [confidencial], [confidencial], [confidencial] e [confidencial] e Andrea Transportes, os mesmos remeteram os dados previstos, tendo sido efetuada avaliação pela AMT, não se tendo concluído pela existência de sobrecompensação.

75. Não obstante o referido, e por ausência de resposta do Município, a AMT não dispõe de todos os dados necessários a avaliar a legalidade de instrumentos contratuais, não existindo informação que garanta 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, bem como da sua validação no que se refere a execução contratual, com consequências no pagamento das respetivas compensações/remunerações.
76. Apesar da transmissão de informação por parte dos operadores identificados, a ausência de resposta, por parte do Município, aos pedidos de esclarecimentos da AMT, quanto à definição de obrigações de serviço público e à verificação do seu cumprimento, não é possível assegurar a coerência da execução contratual, ou a conformidade da atuação de ambas as partes na mesma relação contratual.
77. De sublinhar que não está em causa a mais-valia ou imprescindibilidade do serviço público de transporte de passageiros, que é um serviço público essencial⁴² que deve ser assegurado, ainda mais no atual contexto pandémico, devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes.
78. No entanto, tais necessidades não podem justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua insuficiência ou a não monitorização da respetiva execução contratual, nem a não transmissão de qualquer informação à AMT, não se defendendo, assim, o interesse público subjacente.
79. Por outro lado, não se julga aceitável que a não prestação de informação à AMT ou a não sujeição a parecer prévio vinculativo ou esclarecimento em sede de supervisão de execução contratual – atos que fazem parte integrante de qualquer processo de acompanhamento de execução de contratos de serviço público de transporte de

⁴² Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

passageiros⁴³ – possam redundar na eliminação do efeito útil dos referidos pareceres ou intervenções regulatórias.

80. Ainda assim, face aos dados disponíveis, não é de obstar ao prosseguimento dos contratos, pois, se assim fosse, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emissão de um ato administrativo pelo Município (ou em causa a sua anulabilidade) que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros.
81. Numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao serviço público de transporte de passageiros por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
82. Em conclusão, e face ao exposto, o parecer da AMT quanto a vínculos contratuais entre o Município e os operadores, só poderá ser desfavorável.

III - DETERMINAÇÕES

83. De sublinhar que não compete à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os modelos propostos e escolhidos pelas autoridades de transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
84. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos ao serviço público de transporte de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo,

⁴³ 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.

nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

85. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a estipulação inicial e a execução contratual devem propugnar por alcançar pressupostos de transparência, vinculatividade e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização de recursos públicos^{44 45}, por via de uma não sobrecompensação do operador.
86. Assim, determina-se que, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, e dos artigos 40.º e 46.º, todos dos Estatutos da AMT, quanto a contratos em vigor e em próximas contratações, se garanta:
- Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁴⁶, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc...), estabelecendo indicadores de cumprimento, como, por exemplo, que o índice de regularidade (número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados) não poderá ser inferior a x% ou que o índice de pontualidade (número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados) não poderá ser inferior a y%⁴⁷;
 - Ter em devida conta todas as orientações já emitidas pela AMT, que constam de documento público, incluindo todas as ligações para as suas versões online⁴⁸;
 - A adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer e tendo, a título de exemplo, em conta os modelos de reporte

⁴⁴ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

⁴⁵ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão.

⁴⁶ Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público - Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>.

⁴⁷ Sem prejuízo da ponderação dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

⁴⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

previstos nas linhas de orientação de aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual⁴⁹;

- Que os operadores transmitam os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{50 51 52} e os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{53 54}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁵⁵;
- Que os operadores dispõem de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, e que é expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;
- A transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
- A previsão e cumprimento expressos do artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao

⁴⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

⁵⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁵¹ Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente, a menos que seja sancionado contratualmente.

⁵² https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁵³ 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.

⁵⁴ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

⁵⁵ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;

- O cumprimento do 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;
- O cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação de um Gestor dos Contratos, a quem compete, designadamente: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.

87. Quanto aos serviços já prestados, mais se determina que o Município deverá:

- Apresentar a informação relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, que abrange qualquer pagamento efetuado a operadores de transporte público, nos anos de 2019 e 2020, destinada à avaliação de eventual sobrecompensação;
- Transmitir os dados relativos a pagamentos anuais, devidamente desagregados, tal como solicitado no âmbito do controlo anual de compensações, prevista no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, desde 2019 até à data;
- Demonstrar que se procedeu à validação dos dados apresentados pelo operador, incluindo quanto ao cumprimento de obrigações contratuais;

- Transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁵⁶, devendo os operadores colaborar para tal objetivo^{57 58 59};
- Informar se os operadores cumpriram todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁶⁰ e, em caso de incumprimento, dar desse facto conhecimento circunstanciado à AMT;
- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

88. No prazo máximo de 20 dias úteis deverá o Município apresentar a demonstração do cumprimento das determinações e/ou o planeamento para a sua execução.

89. O não cumprimento integral destas determinações implicará a consequente transmissão de informação às entidades competentes, como sejam a Inspeção Geral de Finanças e Tribunal de Contas.

90. A AMT notificará, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, e dos artigos 40.º e 46.º, todos dos Estatutos da AMT, o operador [confidencial] para reportar a

⁵⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

⁵⁹ É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do interesse público. Pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão claramente 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.

⁶⁰ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf.

esta Autoridade, no prazo de 10 dias úteis, todos os pagamentos efetuados pelo Município ou outras entidades públicas, em 2019 e 2020⁶¹.

IV - CONCLUSÕES

91. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a contratualização de serviços promovida pelo Município não se encontra, de forma clara, objetiva e comprovada, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor, pelo que o presente parecer é desfavorável.
92. Ainda que os operadores identificados tenham cumprido as suas obrigações de prestação de informação, nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, em alguns casos resultou a constatação de uma situação de sobrecompensação nos termos daquele diploma, do Regulamento e do RJSPTP.
93. Face às insuficiências contratuais referenciadas e falta de transmissão de informação por parte do Município, o parecer apenas poderá ser desfavorável.
94. Tendo em conta que estamos perante um serviço público essencial, cujos serviços subjacentes assumem relevância no atual contexto pandémico, deverá manter-se a disponibilização dos serviços, condicionada ao cumprimento, por parte do Município, das determinações efetuadas no capítulo anterior, destinadas a suprir as insuficiências de fundamentação do procedimento bem como a insuficiente objetividade do contrato e sua conformação ao enquadramento legal.
95. 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 ou dos operadores, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

Lisboa, 03 de fevereiro de 2022.

⁶¹ Sem prejuízo de prosseguimento de procedimentos específicos e previstos ao abrigo do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.



A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino