

## PARECER N.º 08/AMT/2021

[versão não confidencial]

### I - ENQUADRAMENTO

1. Através do ofício 346-CA/2017, de 20-02-2017, tendo em conta a informação prestada pela Direção-Geral das Autarquias Locais, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), solicitou informação sobre parcerias de natureza contratual no domínio dos Transportes, no âmbito da implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), bem como nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.
2. Por email de 03-04-2018 o Município acusou a receção do ofício, solicitando informação sobre que tipo de documentação seria necessária enviar.
3. Por email de 20-04-2018, a AMT considerou continuar a ser relevante a prestação de informação sobre se foram celebrados quaisquer contratos com operadores de transporte público de passageiros, bem como o envio da cópia dos mesmos, remetendo para o esclarecimento prestado pela AMT aos *stakeholders* para o enquadramento relativo às respetivas competências de emissão de parecer prévio vinculativo, disponível em [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf), bem como para outras orientações relativa à contratualização de serviços públicos, disponível online.
4. Através do Ofício 2478-CA/2019, de 21-06-2019, a AMT, no âmbito da Lei Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e nos termos dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e tendo em conta a competência de emissão de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, deu conta de ter constatado no Portal Base dos Contratos Públicos<sup>1</sup> a assinatura de um contrato para aquisição de títulos de transporte para diversas categorias de passageiros, garantindo o seu transporte.
5. No âmbito da implementação do RJSPTP, bem como nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º e da alínea b) do

<sup>1</sup> <http://www.base.gov.pt/base2/rest/documentos/693128>

- n.º 2 do artigo 34.º, todos do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, foi solicitado o envio da documentação de fundamentação da referida contratação do serviço de transporte, no prazo de 10 dias úteis, tendo sido recordada a informação prestada pela AMT quanto à fundamentação dos processos de parecer prévio, constante do respetivo sítio da internet<sup>2</sup>.
6. Através de email de 21-08-2019 a AMT comunicou ao Município que *“face à comunicação desta Autoridade (em anexo), somos a solicitar a V. Exas a prestação da informação solicitada, no prazo de 10 dias, nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, e alínea h) do n.º 1 do artigo 40.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.”*
  7. Por ofício de 19-09-2019, o Município respondeu que o contrato em causa se destina a enquadrar obrigações de serviço público de âmbito tarifário.
  8. Em resposta, por email de 25-09-2019, a AMT deu conta ao Município de informações produzidas e enviadas às Comunidades Intermunicipais com pedido de reenvio aos Municípios associados sobre a matéria e no que se refere à concessão entre o Município e a sociedade [confidencial], foi solicitado *“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, cópia do(s) contrato(s) celebrado(s) para a exploração/concessão do transporte público de passageiros.”*
  9. Através da comunicação de 2019, DGEG, S, S, 10689 de 15-10-2019, foi constatado que o contrato de serviço público em vigor terminaria a sua vigência a 3 de dezembro de 2019.
  10. Face ao exposto, foi recordado, por email de 22-10-2019, que *“a celebração de novo contrato de serviço público bem como alterações contratuais (incluindo prorrogações), estão sujeitas a parecer prévio vinculativo desta Autoridade, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sob pena de invalidade dos atos administrativos praticados. Nesse sentido, a extensão do prazo do atual contrato ou a celebração de um novo contrato, deverá ser sujeita a parecer da AMT, sendo que para o efeito deverão ser tidos em conta os documentos que, novamente, se indicam: (...)”*<sup>3</sup>

<sup>2</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1504/informa%C3%A7%C3%A3o\\_amt-lei\\_52-2015.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1504/informa%C3%A7%C3%A3o_amt-lei_52-2015.pdf)

<sup>3</sup> 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

11. Contudo, quanto ao contrato em vigor, foi solicitado “*que, antes da sua eventual nova extensão, seja elaborado relatório de execução contratual, desde 22/2/2018, quanto a compensações/remuneração pagas, informação sobre desempenho de operador (cumprimento de obrigações de serviço público e penalidades aplicadas) e cumprimento de obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP e no Decreto-lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como deverão ser elaborados os relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, pelo menos deste 2015. Tais procedimentos serão considerados na emissão de parecer quanto a eventual extensão do contrato em vigor ou quanto à celebração de novo contrato.*”
12. Através de ofício de 20-02-2020, o Município remeteu deliberação da Câmara Municipal de 28 de novembro de 2019 e prorrogação do prazo de vigência do contrato de Concessão do Serviço Público de Transportes.
13. Por email de 26-02-2020, a AMT, tendo em conta as informações públicas desta Autoridade, designadamente as transmitidas a propósito do procedimento concursal a lançar conjuntamente pelos Municípios de Santo Tirso/Trofa/Famalicão<sup>4</sup>, e que foi

---

Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que estão disponíveis em [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](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; *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3b3ablicos-de-transportes.pdf>; Guia 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](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf); Guia 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>; 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](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf); Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://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 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf); Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao\\_direta\\_servicos\\_transporte\\_pubpassageiros\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf); Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Regulamento Sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento\\_regrastarifarias\\_procedimentos\\_recolhainf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf); Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas.); Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; 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>; 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-guioes/>; De qualquer modo

<sup>4</sup> De referir que através da comunicação com a referência 6491/2019 de 16-08-2019, foi solicitado parecer prévio vinculativo à AMT quanto às peças do procedimento do concurso para transporte público em Santo Tirso, Trofa e Vila Nova de Famalicão, tendo sido colocados esclarecimentos a 20-08-2019, a 21-10-2019, 17-12-2019 e 08-04-2020.

enviado para parecer prévio desta Autoridade, foi solicitado<sup>5</sup> “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”

- *“Envio de relatórios de avaliação do desempenho do operador a nível operacional (histórico recente do cumprimento de indicadores de regularidade, pontualidade) e económico financeiro, desde o início da prestação de serviços, depois de 2015;*
- *Envio de cópia dos contratos em vigor;*
- *Envio de informação de sustentação da prorrogação;*
- *Informação sobre procura e oferta, gastos e rendimentos, do operador, e compensações atribuídas (pela autarquia, Estado e AML) por ano, tendo em conta que tais dados se afigura relevantes para avaliar o valor final de esforço financeiro público, nos termos do Anexo ao Regulamento (CE) 1370/2007 e artigos 21.º, 23.º e 24.º do RJSPTP;*
- *Informação (histórica e para o período da prorrogação) sobre: Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar, ao longo do período do contrato; Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos quilometro, mas também do indicador lugares quilometro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacte do PART e melhoria da qualidade de serviço a implementar nos próximos anos; A conta de exploração, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/VKm) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço publico.*
- *Informação sobre como a Autarquia considera que o valor das compensações cumpre aquelas disposições;*

<sup>5</sup> E no âmbito de <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf> e [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf)

- *Informação sobre eventuais relatórios públicos ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.*
- *Informação sobre o cumprimento do reporte constante do artigo 22.º do RJSPTP;*
- *No que se refere aos direitos dos passageiros, informação sobre o cumprimento de obrigações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 9/2015 e ao cumprimento das 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.”*

14. Por email datado de 18-03-2020, foi remetido pelo Município:

- *1 –Contrato de concessão [confidencial] –1997*
- *2 –Alteração ao contrato de concessão [confidencial] –2013*
- *2.1 –Protocolo [confidencial]*
- *2.2 -Anexo I -rede e carreiras*
- *2.3 -Anexo II -paragens e terminais*
- *2.4 -Anexo III –horários*
- *2.5-Anexo IV –tarifário*
- *3 –Alteração do prazo de vigência do Contrato de Concessão do [confidencial] - 2018*
- *3.1 –Ata de deliberação da Câmara Municipal*
- *3.2 –Ata de deliberação da Assembleia Municipal*
- *4 -Alteração do prazo de vigência do Contrato de Concessão do [confidencial] - 2019*
- *4.1 -Ata de deliberação da Câmara Municipal*
- *4.2 -Ata de deliberação da Assembleia Municipal*
- *5 -Relatório de avaliação relativo ao ano de 2017*
- *6 -Relatório de avaliação relativo ao ano de 2018*
- *7 -Relatório de avaliação relativo ao 1º trimestre de 2019*

15. Por email de 03-06-2020, a AMT considerou que “os termos do contrato ou dos relatórios apresentados não são totalmente esclarecedores” tendo sido referido que:

- “Os serviços de transporte em causa encontram-se carregados no SIGGESC, nos termos do artigo 22.º do RJSPTP? recorde-se a informação: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf);
- Por outro lado, os operadores deveria cumprir a obrigação de transmissão das informações desagregadas previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, para efeitos de elaboração dos reportes ali previstos bem como dos relatórios públicos nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, que impedem sobre o Município e que devem ser cumpridos até 1 de outubro; [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf);
- No que se refere à execução contratual não é dada conta do cumprimento de obrigações de serviço público com impacto direto nos passageiros, como sejam o índice de (in)cumprimento de horários. Será também de esclarecer se o incumprimento de qualquer um dos horários, percursos, frequências constantes dos Anexos são sancionadas ou se desde 2015 foi aplicada alguma sanção por incumprimento contratual. Esclarecer o que se considera por incumprimento no âmbito do presente contrato: um horário, uma frequência, num dia, em vários dias, e em que período de referência. Quando se considera que se incumpriram obrigações de qualidade? Recorde-se que as obrigações devem ser objetivas, 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 objetiva a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador prestará o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é, especificadamente, obrigado;
- Aproveitamos igualmente para, novamente, dar conta de orientações quanto à elaboração de obrigações contratuais



<https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

- Qual o racional de não se preverem valores mínimos e máximos das multas contratuais, tal como previsto nos termos do n.º 7 do artigo 45.º do RJSPTP?
- Não é efetuada qualquer referência ao cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e de incluindo a disponibilização de livro de reclamações, físico e eletrónico (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2.162/disponibilizacaolre.pdf>)
- Uma vez que nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (e de acordo com as recomendações da AMT[1]), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações: “Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”; Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público” será de esclarecer porque tal racional/cálculos não constem de fundamentação ou dos relatórios, bem como se existem sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, como permitam separar as contas de diferentes atividades (comerciais e serviço público) e ainda permitam detetar situações de sobrecompensação.
- Não resulta claro, no âmbito das receitas do operador, quais as correspondentes a receita tarifária, passes escolares e outras compensações como sejam Passes de estudantes ou reduções tarifárias por aplicação do PART (Programa de Apoio à Redução Tarifária) e se existem procedimentos de validação, certificação ou auditoria a dados operacionais e financeiros transmitidos pelo operador.”

---

[1] Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

16. A 13-08-2020, foi remetido ao Município uma comunicação, solicitando a sua pronúncia nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 15 dias, questionando a legalidade da prorrogação contratual.
17. Por email de 21-09-2020, a AMT remeteu um email do qual constava que *“Face ao tempo decorrido, somos a solicitar ponto de situação e/ou resposta quanto aos pedidos de esclarecimento efetuados, no prazo de 10 dias, 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.”*
18. Em 01-10-2020, o Município responde, dando conta de que o Município dá conta de que forma solicitadas informações à concessionária, *“a fim de darem resposta ao mesmo, uma vez que dizem respeito às obrigações dos Operadores, nos termos do regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”*.
19. Por email de 16-11-2020, a AMT envia novo email referindo que *“face ao tempo decorrido, somos a solicitar ponto de situação e/ou resposta quanto aos pedidos de esclarecimento efetuados, no prazo de 10 dias, 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”*.
20. Em 20-11-2020, o Município comunica à AMT que *“a concessionária [confidencial] está impossibilitada de inserir o relatório de contas de 2019, por força das alterações na plataforma conforme comunicação anexa do IMT.”*
21. Por email de 26-11-2020, o Município remete à AMT *“dados estatísticos dos [confidencial] relativamente ao ano de 2019 e de janeiro a agosto de 2020.”*
22. Na mesma data, a AMT comunica que *“a nossa solicitação de 16-11-2020 se refere ao pedido de esclarecimentos de 3-06-2020 (infra) e quanto ao ofício anexo (denúncia), quanto ao qual solicitámos, em 13-08-2020, pronúncia quanto ao mesmo. Assim sendo, a comunicação agora enviada não esclarece todas as questões.”*
23. Finalmente, em 11-01-2021, a AMT envia nova comunicação, referindo que *“face ao tempo decorrido após o pedido de informação infra referenciado, 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, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 10 dias, deverão ser prestadas as informações/esclarecimentos solicitados”.*

24. Até à data não foi, assim, prestada informação suficiente.
25. Acresce que no âmbito da transmissão obrigatória de informação ao Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril,<sup>6</sup> em que devem ser comunicados quaisquer pagamentos efetuados a operadores de transporte público, de forma a avaliar se existe sobrecompensação, nos termos do Regulamento, apenas foram transmitidos dados, pelo operador ou pelo Município, a 22-10-2020 referentes a passageiros e títulos de transporte, não constando quaisquer dados financeiros nem indicação de que montantes foram recebidos a título de apoio à redução tarifária.
26. De referir ainda que no âmbito do controlo anual de compensações, o Município transmitiu os seguintes dados à AMT:
- [confidencial]
27. Face ao exposto, e tendo em conta os dados transmitidos quanto ao contrato, não se vislumbra a sua coerência ou compatibilidade com o instrumento contratual em causa.

## II – DO PARECER

28. 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.
29. 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

---

<sup>6</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/fag\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/fag_compensacoestarifarias.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf).

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

30. 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 serviço<sup>7</sup>;
- 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 contratuais<sup>8</sup>;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>9</sup>;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>10</sup>.

31. 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 2007<sup>11</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

32. 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).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

<sup>11</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

33. 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.
34. 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.
35. 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.
36. 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.
37. 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 públicos<sup>12</sup>.

38. Tal como consta de informação da AMT<sup>13</sup> 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.
39. 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.
40. 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”*.
41. 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*

---

<sup>12</sup> Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

<sup>13</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)

*compensações até que a informação prevista no número anterior seja enviada ou retificada pelo operador”.*<sup>14</sup>

42. 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”.*
43. 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”.*
44. Do mesmo passo, decorre das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento n.º 1370/200, que, *“de forma a garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder a dados de base essenciais, exatos e adequados por parte dos seus detentores. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a uma autoridade pública, poderá consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados.”.*
45. 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.

---

<sup>14</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

46. Por isso, é de garantir igualmente que os instrumentos de monitorização e fiscalização do contrato são suficientes, se serão dependentes de informação fornecida pelo adjudicatário e se a mesma é auditada/verificada.
47. Caso contrário, o operador é compensado por esforço financeiro público sem que tenha, verdadeiramente, qualquer obrigação vinculativa, não sendo nunca penalizado caso incumpra com o serviço público. Não só não é cumprido o interesse público subjacente, como carece de fundamento o esforço financeiro público para assegurar um serviço que não é cumprido sem qualquer consequência.
48. 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 AMT<sup>15</sup> e com as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas<sup>16</sup>, o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
  - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
  - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
49. Tal fundamentação nunca foi aportada, apesar das sucessivas solicitações formuladas pela AMT para o efeito e no âmbito de um enquadramento legal que não pode objetivamente ser ignorado.
50. Tendo em conta o já exposto, resulta assim com meridiana clareza que a AMT não dispõe de todos os dados de base necessários a avaliar a legalidade dos instrumentos contratuais em causa, celebrados pelo Município com o operador mencionado não

---

<sup>15</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>16</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>



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.

51. Muito pelo contrário, pois não foram apresentados quaisquer dados objetivos relativos a procura, receitas e gastos, nem o racional subjacente aos preços contratuais e no que se refere a mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de obrigações de serviço público – que justificam o dispêndio de dinheiros públicos – bem como quanto à transparência e objetividade das relações contratuais.
52. Acresce que foram sucessivamente protelados os necessários e cabais, esclarecimentos à AMT, desconhecendo-se o atual estado da prestação de serviços.
53. De sublinhar que não está em causa a mais valia ou imprescindibilidade de um serviço de transporte de passageiros, sendo que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial<sup>17</sup> que deve ser assegurado, devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes.
54. No entanto, tais necessidades não podem justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua própria insuficiência ou a não monitorização da respetiva execução contratual, não se defendendo, assim, o interesse público subjacente.
55. Por outro lado, não se vislumbra aceitável que sucessivos adiamentos na prestação de informação à AMT ou a não sujeição a parecer prévio vinculativo – ato que faz parte integrante de qualquer processo adjudicatório de contratos de serviço público de transporte de passageiros<sup>18</sup> – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
56. De recordar que contrato de está em causa um contrato de *“concessão do serviço público de transportes coletivos urbanos de passageiros do concelho de Santo Tirso, celebrado por escritura pública em vinte de outubro de mil novecentos e noventa e sete, com a sociedade [confidencial]., alterado por escritura pública celebrada em onze de outubro de dois mil e treze, e cujo prazo de vigência foi já prorrogado, conforme escritura pública celebrada no dia vinte e oito de fevereiro de dois mil e dezoito, até à conclusão do novo procedimento de contratualização do serviço de transporte público do município de Santo Tirso, nos termos do novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, aprovado pela Lei 52/2015, de 09 de junho, tendo como limite o prazo*

---

<sup>17</sup> Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

<sup>18</sup> 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.

*máximo de dois anos a contar da data de publicação da alteração à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho”.*

57. Ou seja, ainda que se trata de um contrato inicialmente celebrado antes da entrada em vigor do RJSPTP e do regulamento, as referidas prorrogações já foram efetuados na vigência daqueles (e já ultrapassando a vigência máxima inicial) e tendo por referência um concurso público internacional que ainda se encontra numa fase muito prévia de avaliação por parte da AMT, o que não pode estar à conformação do referido contrato ao atual enquadramento legal.
58. Acresce que o referido contrato é especificado por um protocolo celebrado entre as partes, onde se estipula, entre outras matérias, a transmissão de informação: demonstração de resultados, demonstrações financeiras; relatório de atividades e de gestão; relatório anual da atividade concessionada.
59. Na verdade, apenas foram remetidos os relatórios de avaliação dos resultados de exploração da concessão de 2017, 2018 e 1.º trimestre de 2019, dos quais constam estatísticas de passageiros por linha, títulos de transporte vendidos e respetivas receitas e uma referência genérica a alguns gastos e uma conclusão genérica de que a concessão regista um resultado financeiro positivo.
60. Paralelamente, são celebrados consecutivamente contratos de *“aquisição de títulos de transporte urbanos”*, no valor de €[confidencial] sem que seja clara a sua relação e impactos no contrato de concessão.
61. Acresce que no âmbito da transmissão obrigatória de informação ao Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril,<sup>19</sup> em que devem ser comunicados quaisquer pagamentos efetuados a operadores de transporte público, de forma a avaliar se existe sobrecompensação, nos termos do Regulamento, apenas foram transmitidos dados, pelo operador ou pelo Município, a 22-10-2020 referentes a passageiros e títulos de transporte, não constando quaisquer dados financeiros nem indicação de que montantes foram recebidos a título de apoio à redução tarifária.
62. Em suma, não foram apresentados documentos suficientes que permitam avaliar o cumprimento do contrato nem avaliar dos gastos e rendimentos associados à exploração, nem do respetivo esforço financeiro público do Município.

---

<sup>19</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf).

63. Por outro lado, de recordar que a AMT tem recomendado, anteriormente, e de ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, deverá assegurar-se entre outras matérias:

- *“Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com o Municípios no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual;*
- *Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018[1];*
- *Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP<sup>20</sup>, 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;*
- *Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007;*
- *Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.”*

[1] Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>20</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf)

64. Nada do referido se encontra garantido e atento à não prestação completa de informação, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual vigentes, que vincula o Município e a Concessão [confidencial], incluindo prorrogações, nenhum deles sujeito a avaliação da AMT ou sobre os quais foi apresentada fundamentação bastante, só poderá assumir sentido negativo.
65. Tal assume relevância quanto aos procedimentos referidos, mas também por se pretender evitar a sucessiva prorrogação de atos administrativos e contratuais que não se encontram em comprovada *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável.

### III - DETERMINAÇÕES

66. De sublinhar que não cumpre 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 supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
67. Os contratos de serviço público estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, 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, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
68. Contudo, 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.

69. Neste âmbito, determina-se ao Município que no prazo máximo de 20 dias:

- Remeta a documentação financeira da concessão, incluindo os elementos previstos contratualmente, bem como informação de fundamentação comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração/esforço financeiros público<sup>21</sup> fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento, incluindo demonstração sobre que pagamentos foram efetuados e sobre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;
- O referido relatório deverá incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações, recordando que é a autoridade de transportes e entidade adjudicante que deve fundamentar o preço contratual, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e do Código dos Contratos Públicos;
- Demonstre que se cumpriram as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;
- Proceda 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 <sup>22</sup>, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio;
- Garanta a transmissão total de informação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para o qual foram emitidas orientações específicas<sup>23</sup>;

---

<sup>21</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>22</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>23</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf).

- Demonstre que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procede às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e Direção Geral das Autarquias Locais;
  - Demostre que se cumpriram 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;
  - Demonstre que se dá cumprimento das 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;
  - Demonstre que se cumpriram regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
  - Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.
70. 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.
71. Não se encontrando demonstrada a legalidade dos enquadramentos contratuais referidos, os pagamentos de compensações/remunerações pela autoridade de transportes, carecem de fundamento e legitimidade legal, não devendo prosseguir até que se encontrem comprovadamente sanadas as insuficiências/irregularidades referidas no presente parecer.
72. Neste registo, uma vez que os contratos não foram sujeitos a parecer prévio da AMT, poderá ser invocada a anulabilidade dos atos administrativos, nos termos do consignado nos artigos 91.º e 163.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como o incumprimento das determinações efetuadas pela AMT poderá despoletar os competentes procedimentos contraordenacionais.



#### IV - CONCLUSÕES

73. Em linha com o recenseado supra, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a Concessão [confidencial]. não se encontra, de forma clara, objetiva e comprovada em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor, pelo que o sentido do parecer da AMT é negativo.
74. Nesse sentido, determina-se ao Município que, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 20 dias úteis, dê cumprimento às determinações vertidas no capítulo anterior.
75. 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, 28 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho