

PARECER N.º 56/AMT/2022

I – INTRODUÇÃO

1. Através do Ofício n.º 296-CA/2020, de 03-02-2020, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) solicitou [confidencial]. no âmbito da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT), tendo em conta as suas atribuições de emissão de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor e para os efeitos do disposto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), e no Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (Regulamento), o envio da informação e documentação relativa ao enquadramento contratual e/ou regulamentar do serviço público de transporte de passageiros desenvolvido naquele Município.
2. [confidencial].¹.

¹ Fundamentação do parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf; Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babilicos-de-transportes.pdf>; Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf; Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (relevante para a elaboração de contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público: (http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf); Informação sobre prestação direta de serviços de transportes por autoridades de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf; Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf), Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf); Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável (http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf); Aprovação de Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT. (http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf); Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf; Monitorização da implementação do Programa de Apoio à Redução tarifária nos transportes públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf; Acompanhamento à implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: http://www.amt-autoridade.pt/media/2232/csite_rjsptp.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf; implementação e disseminação do Livro de Reclamações Eletrónico no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>); Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas); Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; Atualizações tarifárias relativas ao Serviço Público de Transporte de Passageiros (http://www.amt-autoridade.pt/media/1850/esclarecimentos_tat2019.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2192/tat_2020.pdf), http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite_atualizacao-tarifaria_22-03-2018.pdf.

3. [confidencial].
4. [confidencial].
5. Estava em causa a contratação da prestação de serviço de transporte público de passageiros de substituição entre Carvalhais-Mirandela-Cachão, celebrado com o operador Metro Ligeiro de Mirandela (MLM), do qual o Município é acionista², por 12 meses, pelo valor de €[confidencial].
6. Foi recordado que o pagamento de compensações para financiamento do serviço público deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (designadamente no seu anexo), bem como no artigo 24.º do RJSPTP, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação desse 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.
7. Mais foi referido que decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos (CCP), do RJSPTP, do Regulamento, dos guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas⁴ que os procedimentos pré-contratuais devem incluir uma fase instrutória, no âmbito da qual se devem cumprir, 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”*.
8. Em 11-05-2021 e 12-07-2021, face ao tempo decorrido, 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 dos Estatutos da AMT, foi solicitado ponto de situação quanto à resposta aos pedidos de informação, a enviar no prazo de 10 e 5 dias, respetivamente.

² <https://www.cm-mirandela.pt/p/metro>.

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

9. Em 19-10-2021, novamente solicitado que procedesse ao envio do instrumento enquadrador da prestação do serviço público de transporte de passageiros no município, incluindo a respetiva fundamentação, designadamente de aderência ao RJSPPT e ao Regulamento, tendo também em consideração que, de acordo com o sítio da internet do Município, é dada conta da existência de um serviço público de transporte de passageiros urbano⁵,
10. Em 19-10-2021, foi novamente solicitado ponto de situação, a enviar no prazo de 10 dias.
11. Em 17-11-2021, e como última diligência, foi efetuado o historial de correspondência e solicitada informação ao operador MLM sobre o referido contrato.
12. Não obstante os diversos contactos, foi constada nova contratação no Portal Base dos Contratos Públicos, sem conhecimento desta Autoridade⁶.
13. Até à data não foi obtida qualquer resposta.

II – DO PARECER

14. A emissão de parecer por parte da AMT insere-se nas respetivas atribuições da AMT, previstas nas 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 AMT, designadamente 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.
15. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definir as regras e os 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 estabelecer os níveis de serviço⁷:

⁵ <https://www.cm-mirandela.pt/pages/703>.

⁶ <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=9174151>

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

- 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 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.
16. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no Regulamento e no RJSPTP, que vieram alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948¹¹.
17. 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, designadamente o estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no CCP (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
18. A entrada em vigor do Regulamento e do RJSPTP produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, no âmbito da qual todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público e com direito a receber compensações financeiras em razão daquelas obrigações e/ou com 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*”).
19. Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão Europeia¹² que “a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos

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 da AMT.

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

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

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

¹² (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%20C3%A9ficos%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%20C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia).

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”¹³.

20. No caso presente, de referir que a CIM de Terras de Trás-os-Montes submeteu a parecer prévio da AMT, antes de 3 de dezembro de 2019, as peças do procedimento do concurso público internacional para a rede de transportes da região, em cumprimento do Regulamento¹⁴, tendo sido emitido parecer favorável por parte da AMT (Parecer n.º 104/AMT/2020, de 18-12-2020)¹⁵.
21. 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 CIM, certo é que ainda decorrerão vários meses até à efetiva adjudicação do mesmo.
22. No entanto, não existem evidências de que o serviço público de transporte de passageiros rodoviário, contratados com a MLM, esteja incluído no concurso público da CIM.
23. Do portal Base dos Contratos Públicos constam os seguintes procedimentos¹⁶:

Objeto do contrato	Adjudicante	Adjudicatário	Preço contratual	Publicação
Prestação de Serviço de Transporte Público de Passageiros de Substituição entre Mirandela e Foz Tua.	Metropolitano Ligeiro de Mirandela, S. A.	TÁXIS AUTO TUELA, LDA.	23.360,00 €	06-04-2021
Prestação de Serviço de Transporte Público de Passageiros de Substituição	Metropolitano Ligeiro de Mirandela, S. A.	Rodonorte Transportes Portugueses, S.A.	58.035,00 €	06-04-2021

¹³ 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>.

¹⁴ 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.

¹⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/2751/ppv_condeixanova_castelobranco_trancoso_loule_loures_reguengos_monsaraz_marinhagrande_idanhanova_tr%C3%A1smontes.pdf.

¹⁶ <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/pesquisa/?type=contratos&adjudicanteid=528770>.

entre Carvalhais - Mirandela - Cachão				
Prestação de Serviço de Transporte Público de Passageiros de Substituição entre Cachão e Foz Tua	Metropolitano Ligeiro de Mirandela, S. A.	TÁXIS AUTO TUELA, LDA.	12.450,00 €	25-02-2021
Prestação de Serviço de Transporte Público de Passageiros de Substituição entre Carvalhais - Mirandela - Cachão	Metropolitano Ligeiro de Mirandela, S. A.	AUTO VIAÇÃO DO TAMEGA, LIMITADA	26.250,00 €	25-02-2021
Prestação de Serviço de Transporte Público de Passageiros de Substituição entre Carvalhais - Mirandela - Cachão	Metropolitano Ligeiro de Mirandela, S. A.	Rodonorte Transportes Portugueses, S.A.	72.635,00 €	07-04-2022

24. O sistema de Metro Ligeiro de Mirandela foi criado pelo Decreto-Lei n.º 24/95, de 8 de fevereiro, é acompanhado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes¹⁷ e compreende o troço entre Mirandela e Carvalhais, o qual é atualmente explorado de forma integrada com o troço compreendido entre as estações do Tua e Mirandela, pela MLM, ao abrigo de um contrato de prestação de serviços celebrado entre a CP – Comboios de Portugal, EP e a MLM., sendo aquela empresa detida pelo Município.
25. Segundo informação do Município constante do respetivo sítio da internet “O *Metropolitano Ligeiro de Mirandela é uma empresa criada pela Câmara Municipal para transporte coletivo de passageiros em meio ferroviário ligeiro de superfície. O grupo societário é constituído pela Câmara Municipal de Mirandela (90%) e pela Infraestruturas de Portugal (antiga CP) (10%). Os serviços ferroviários prestados pela empresa foram suspensos em 14 de dezembro de 2018, passando a ser mantidos por via rodoviária, com recurso a autocarros e táxis*”.
26. Tratando-se de serviço público de transporte de passageiros, importa analisar a sua conformidade legal à luz do Regulamento e do RJSPTP, mesmo que o mesmo tenha sido contratado por uma entidade de cariz público que não uma autoridade de transportes, sendo que aquela entidade é detida por uma autoridade de transportes e não existam evidências de autorização ou outra decisão administrativa que habilite a empresa a atuar em nome daquela autoridade.

¹⁷ <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesFerroviarios/Metropolitanos/MetroMirandela/Paginas/MetrodeMirandela.aspx>.

27. Mais releva o facto de constar no sítio da internet do Município que o serviço ferroviário foi suspenso em 2018 mas, no Portal Base dos Contratos Públicos, apenas consta informação de contratação do serviço público de transporte de passageiros rodoviário em 2021.
28. No Plano de Atividades e Orçamento para 2021 do operador MLM¹⁸, é referido que, desde 2019, se verificou- a subcontratação daqueles serviços e que em 2019 e 2020 também foi efetuado o transporte em “*autocarros sob gestão da MLM*”.
29. E ainda que seja antecipado que o operador MLM seja dissolvido com a entrada em funcionamento do “futuro operador de Mobilidade do Vale do Tua”, cujo processo é conduzido pela Agência de Desenvolvimento do Vale do Tua,¹⁹ certo é que o RJSPTP se aplica- a qualquer serviço público de transporte de passageiros, independentemente da sua duração.
30. 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 serviço público de transporte 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 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.
31. 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

¹⁸ https://9811b725-0ed3-41db-be19-93f29f0e5fe3.filesusr.com/ugd/df62f5_4409fd6a75f84105b9352ee8bbbfb445.pdf

¹⁹ De referir que, através dos Ofícios 53-CA/2016 de 16 de janeiro, 1474-CA/2016, de 20 de outubro, 6601-CA/2021, de 21 de junho, dirigidos à Agência para o Desenvolvimento Regional do Vale do Tua (Agência), que propõe a criação um “*Sistema de Mobilidade no Vale do Tua*” (SMT), através dos modos ferroviário, rodoviário e fluvial, com objetivos turísticos e com “*uma componente de mobilidade quotidiana*”, foi referido pela AMT que a prestação do serviço público de transporte de passageiros, por entidades públicas ou privadas, que satisfaça necessidades de mobilidade quotidiana, pode enquadrar-se no Regulamento e no RJSPTP, devendo cumprir os requisitos estabelecidos no primeiro, designadamente no que se refere a procedimentos pré-contratuais, contratuais e de atribuição de compensações, conduzidos por autoridades de transportes, de forma direta ou indireta (através de outras entidades públicas), podendo estas compensações consubstanciarem-se na atribuição de direitos exclusivos. O SMT apresenta componentes relativas à “*mobilidade quotidiana*”, ou seja, componentes de serviço público de transporte de passageiros, esse sim, claramente abrangido pelo modelo acima mencionado. Por “*Serviço público de transporte de passageiros*” entende-se “*o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas*”.

n.º 51/2019, de 29 de junho, não devendo, na medida do possível, ser interrompido, designadamente por questões formais.

32. Tal equivale a dizer que a submissão a parecer da AMT destina-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que esteja garantida a *compliance* legal dos mesmos.
33. Ora, nos termos do Regulamento e do RJSPTP (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.
34. É essencial obter 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 fundamentar 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.
35. 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.
36. De qualquer modo, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime²⁰, 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

²⁰ [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)

procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos²¹.

37. Tal como consta de informação da AMT²² 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.
38. Da mesma forma, tal como consta de Relatório da AMT, as autoridades de transportes (ou entidades públicas que exerçam competências de contratação de transportes públicos de passageiros) 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.”*
39. 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”²³.*
40. Por outro lado, deve resultar claro, *“nos termos do Regulamento n.º 1370/2007, bem como do RJSPPT, 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”*.
41. 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*

²¹ Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

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

²³ 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.

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”.

42. 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.”.*
43. Noutro passo, o pagamento de uma compensação deve 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 claro o que é considerado como incumprimento da prestação de serviços e quais os períodos temporais considerados para recolha de dados para aferir sobre incumprimentos e para sancionamento.
44. Por isso, é relevante garantir 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.
45. Caso contrário, os operadores seriam compensados através de verbas públicas sem que tivessem, verdadeiramente, qualquer obrigação vinculativa, não sendo nunca penalizados caso incumprissem o serviço que lhes tinha sido 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.

46. De acordo com as recomendações da AMT²⁴ e com as determinações constantes do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2019, de 25 de julho²⁵, um 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”.*
47. Tal fundamentação não foi aportada, apesar das sucessivas interações e solicitações no âmbito de um enquadramento legal que não pode ser ignorado.
48. 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 fim.
49. 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;
 - Devem ser impostas obrigações de informação e reporte de elementos operacionais, económicos e financeiros detalhados;
 - Deve ser imposta a obrigação de dispor de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes

²⁴ Informação sobre auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

²⁵ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>.

atividades e ainda que 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 deve ser definido um valor mínimo e máximo para as mesmas, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.

50. As obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma 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 concorrencial²⁶.

51. 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 incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevado²⁷, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

52. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁸.

²⁶ 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.

²⁷ 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".

²⁸ 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

- adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
53. 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. São 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%.
54. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação 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 operadores²⁹, 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 deve mitigada/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 2018³⁰, elaborada pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos

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. (...)”.

²⁹ 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_transporte.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.

³⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

56. Por outro lado, as autoridades de transportes ou qualquer entidade pública encarregue da supervisão da prestação do serviço público de transporte de passageiros 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 redação atual e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³¹, neste último caso desde 2015³², 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)^{33 34}.
57. Nesse sentido, considera-se relevante que as relações contratuais consagrem a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado.
58. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário, seja para 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.
59. 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, deve o Município obter e o operador 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 uma entidade pública detida por uma autoridade de transportes.

³¹ 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.

³² De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

³³ 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.

³⁴ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção para o “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf.

60. 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 – ou entidades públicas por elas detidas - 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 tarifárias³⁵. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
61. 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, na sua redação atual, o Município (ou entidade pública por ela detida quanto a serviços de transporte público de passageiros) deve promover também (junto dos operadores) a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/remunerações/financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao 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.
62. 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, deve ser dado conhecimento do mesmo à AMT³⁷.
63. Acresce que 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 estas ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público.

³⁵ 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.

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://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf.

64. No caso concreto não foram apresentadas evidências de que se tenha supervisionado a aplicação do contrato.
65. Nos termos do RJSPTP e do CCP, é à 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.
66. De sublinhar que o Município ou outra entidade pública, quanto a esta prestação de serviços, não respondeu à AMT sobre a execução do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua redação atual, nem sobre a aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.
67. Ou seja, a AMT não dispõe de todos os dados necessários para avaliar a legalidade dos instrumentos contratuais, não existindo informação que assegure 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.
68. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que se deve 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 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.
69. De sublinhar que o livro eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios³⁸.
70. Para o efeito, é essencial³⁹, 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

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

³⁹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>.

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 marketing⁴⁰.

71. No caso concreto, desconhecem-se evidências do cumprimento daqueles ditames legais.
72. Face ao exposto, não é possível assegurar a coerência da execução contratual ou a conformidade da atuação das partes na mesma relação contratual.
73. De sublinhar que não está em causa a mais-valia ou imprescindibilidade do serviço público de transporte de passageiros, que é um serviço público essencial⁴¹ 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.
74. 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 ausência de transmissão de qualquer informação à AMT, não se encontrando assim defendido o interesse público subjacente.
75. Por outro lado, não se julga aceitável que a ausência de reporte de informação à AMT ou de resposta aos esclarecimentos solicitados 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 passageiros⁴² – possa redundar na eliminação do efeito útil dos referidos pareceres ou intervenções regulatórias.
76. Em conclusão, e face ao exposto, o parecer da AMT quanto ao contrato em causa apenas pode ser desfavorável.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

⁴² 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.

III - DETERMINAÇÕES

77. 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.
78. 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, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
79. Contudo, a definição dos montantes e a fundamentação de compensações financeiras, assim como a execução contratual, devem propugnar por alcançar pressupostos de transparência, vinculatividade e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual, garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização de recursos públicos^{43 44}, evitando a sobrecompensação do operador.
80. Assim, determina-se ao Município e ao operador MLM 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 dos Estatutos da AMT, se garanta:
- A definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁴⁵, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc...), estabelecendo indicadores de cumprimento;

⁴³ 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."

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público, tendo em conta, designadamente: o guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>.

- As orientações já emitidas pela AMT, que constam de documento público, incluindo todas as ligações para as suas versões online⁴⁶;
- A adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer e no âmbito da avaliação prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual⁴⁷;
- A transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua atual redação, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{48 49 50} e os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles relatórios^{51 52}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁵³;
- 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;

⁴⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

⁴⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

⁴⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴⁹ 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.

⁵⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

- A previsão e o 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 pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;
- 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; e (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.

81. Quanto aos serviços já prestados, mais se determina que o Município e o operador MLM deverão:

- 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 serviço público de transporte, nos anos de 2019 a 2021, 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, previsto 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;
- Informar sobre 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;
- Informar sobre o cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro;

- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procede aos reportes previstos legalmente, 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 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.
82. No prazo máximo de 15 dias úteis, devem o Município e o operador MLM apresentar a demonstração do cumprimento das determinações e/ou o planeamento para a sua execução, incluindo a documentação indicada.
83. Mais se notifica os operadores [confidencial]. e [confidencial]. para reportar a esta Autoridade, no prazo de 15 dias úteis, todos os pagamentos efetuados pelo Município ou outras entidades públicas, em 2019, 2020 e 2021⁵⁴.
84. A não prestação das informações necessárias, no prazo mencionado, motivará uma imediata ação de fiscalização aos visados e a comunicação à Inspeção-Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas^{55 56}, sem prejuízo do despoletar dos competentes procedimentos contraordenacionais⁵⁷, por parte da AMT, quanto à passada e reiterada falta de prestação de informação a esta Autoridade ou incumprimento das respetivas determinações ora efetuadas.

IV - CONCLUSÕES

85. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a contratualização de serviços promovida pela MLM, detida pelo Município, não se encontra, de forma clara, objetiva e comprovada, em *compliance*

⁵⁴ Sem prejuízo de prosseguimento de procedimentos específicos e previstos ao abrigo do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual.

⁵⁵ Conforme refere o Acórdão do Tribunal de Contas proferido no âmbito do Processo n.º 2746/2018, “Tendo a entidade pública recorrente adotado um acordo qualificado como atípico prescindindo da tramitação de um procedimento administrativo prévio para cumprir as exigências estabelecidas nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, verifica-se uma omissão que deve ser qualificada como «preterição total do procedimento legalmente exigido» prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA.”, com as legais consequências que daí possam, naturalmente, advir.

⁵⁶ Utilizados e esgotados todos os “instrumentos” legais ao dispor da AMT para prosseguir a atribuição consagrada na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, poderão ser comunicados ao Tribunal de Contas todos os factos relevantes para efeitos de fiscalização do contrato celebrado à margem da tramitação legalmente exigida.

⁵⁷ A não prestação de informação – neste caso, e conforme resulta do processo, é reiterada – constitui contraordenação, conforme previsto na alínea h) do n.º 1 do artigo 40.º dos Estatutos da AMT.

com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor, pelo que o presente parecer é desfavorável.

86. O Município e os operadores devem dar cumprimento às 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.
87. 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, da MLM ou dos operadores, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

Lisboa, 08 de junho de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino