

PARECER N.º 36/AMT/2022

[versão não confidencial]

I – INTRODUÇÃO

1. Através do Ofício n.º 5406-CA/2020, de 07-04-2020, o Município de Espinho foi notificado, pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), da necessidade de, com base no disposto nos n.ºs 1 e 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, transmitir a informação relevante referente ao ano de 2020, para avaliar se as verbas atribuídas a cada operador para a disponibilização de serviços de transporte público de passageiros, incluindo transporte escolar, não representavam uma sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim.
2. Em 17-11-2020, através do Ofício 3484/03/606, o Município informou que o único acordo celebrado pelo Município relativo a transportes é o contrato de concessão de serviços de transportes coletivos urbanos, com a [confidencial] Lda, em 1995, por 10 anos e renovado sucessivamente por iguais períodos, adjudicatário esse que, em 2013, passou a ser a [confidencial], devido a incorporação por fusão.
3. Mais foi referido que:
 - Não é efetuado qualquer pagamento ao operador, uma vez que o mesmo apenas beneficia da receita tarifária;
 - No que se refere a transporte escolar, o Município, em 2019 e 2020, suportou montantes na ordem dos €[confidencial];
 - Em 2020, no âmbito da pandemia por Covid-19, face à “*inexistência de receita*”, foi atribuída ao operador, a título “excecional”, uma compensação de €[confidencial] para assegurar a manutenção do serviço.
4. Também no âmbito da monitorização 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), e do Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), a AMT, 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), em 15-01-2021, solicitou o envio da informação e documentação relativa ao enquadramento

contratual e/ou regulamentar do serviço público de transporte de passageiros prestado na cidade de Espinho, incluindo contratos iniciais e sucessivas prorrogações¹.

5. Em 04-05-2021, o Município remeteu informação, tendo a AMT, na mesma data, sublinhado que, tendo sido o contrato assinado ainda antes da entrada em vigor do Regulamento, tal poderia justificar a sua permanência em vigor, nos termos do artigo 8.º do Regulamento.
6. Ainda assim, foi considerado que o contrato deveria ter sido conformado, em 2015, com aquele Regulamento, bem como com o RJSPTP, desde logo nas suas prorrogações, o que não se verificou, além que também não se verificou a respetiva submissão à concorrência².
7. Mais foi notado que não foram remetidos à AMT o Caderno de Encargos nem o Programa de Concurso, pelo que a informação remetida foi considerada insuficiente.

¹ Foi feita também referência a informação relevante sobre contratualização de serviços públicos: 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-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3babolicos-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 (ou contratos): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contrat3a7c3a30-versc3a30-previa.pdf>; Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf; 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 reportes 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 a compensações/remunerações: http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.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>; 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, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros: http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.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 e http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite_atualizacao-tarifaria_22-03-2018.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_transporte.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.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/alteracaoregjurtransitorio_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/disponibilizacaoalre.pdf>).

² Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf>.

Com efeito, independentemente da possibilidade de o serviço público de transporte de passageiros em Espinho poder vir a ser integrado no contrato titulado pela Área Metropolitana do Porto (AMP) (o que está pendente de confirmação), até que este último seja adjudicado, o presente contrato manter-se-á em vigor, pelo que o mesmo deve cumprir as exigências legais de fundamentação.

8. Mais foi esclarecido que:

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

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

⁴ Listados em: https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf.

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

alteraram que justificam a mudança das condições de exploração. No que se refere aos gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, e competindo à entidade adjudicante/autoridade de transportes fundamentar o preço contratual⁶, todos os montantes devem ser validados e afirmada a sua razoabilidade, sobretudo aqueles que são transmitidos pelos operadores;

- Caso as obrigações contratuais (incluindo transmissão de informação⁷), que justificam o esforço financeiro público, não sejam cumpridas e/ou não sejam fiscalizadas, o pagamento de remunerações/compensações poderá perder o fundamento, pois não estaremos perante uma obrigação de serviço público mas antes perante o interesse comercial do operador, não se justificando, de facto e de direito, o esforço financeiro público para esta atividade.

9. Face ao exposto, e no que se refere ao contrato em análise, foi solicitado esclarecimento sobre:

- Que autorizações provisórias foram emitidas pela autoridade de transportes para este operador, bem como cópias de contratos celebrados com o operador, com data anterior àquele que se encontra em análise;
- Se a rede a contratualizar corresponde à totalidade da rede explorada pelo operador no Município ou se é pretendido compensar apenas alguns dos serviços;
- Qual a forma de apuramento de eventuais compensações/remunerações que incidam sobre as mesmas linhas, mas que percorram outros municípios;
- O que se considera por incumprimento no âmbito do presente contrato;
- Se foram cumpridas todas as cláusulas contratuais;
- Se os serviços em causa se encontram inseridos no STePP, nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;

⁶ Consta de informação pública da AMT (http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoeregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf) e enviada a todas as autoridades de transportes consta que “à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa”.

⁷ Foi notado que é prevista a transmissão de informação mas não existe qualquer evidência da sua entrega ou análise, nem a sua inserção no sistema de informação nacional, nos termos do artigo 22.º do RJSPTPA não inserção de informação deve ser transmitida à AMT, que sendo confirmada, implica o despoletar de procedimentos contraordenacionais (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).

- Se foram transmitidos os dados previstos no contrato: quilómetros realizados diariamente, passageiros transportados, títulos de transporte vendidos, gastos e rendimentos das carreiras;
 - Se os gastos e rendimentos, bem como a procura, que devem fundamentar o pedido de compensação foram total/parcialmente fornecidos pelo operador e, em caso afirmativo, de que forma foram validados pela autoridade de transportes;
 - Se foram cumpridas todas as obrigações contratuais, incluindo obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, relativo à disponibilização de livro de reclamações eletrónico e físico.
10. Tendo sido efetuada nova insistência para prestação de informação, em 12-07-2021, a qual não obteve resposta, tendo em conta o artigo 91.º e artigo 163.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), e nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º e artigo 40.º, todos dos Estatutos da AMT, foi solicitada, através do Ofício n.º 9191-CA/2021, de 20-09-2021, resposta às anteriores solicitações, num prazo de 15 dias.
11. Em resposta às solicitações desta Autoridade, o Município remeteu um Ofício em 27-09-2021, contendo o Caderno de Encargos e o Programa de Concurso relativos ao contrato celebrado entre o Município e a [confidencial], em 1995.
12. Quanto às diversas questões colocadas, relativas à fundamentação do contrato, declarou o Município que *“no que respeita às demais informações requeridas e após consulta aos serviços competentes (Serviços de Mobilidade e Trânsito), verificou-se que o Município não possui os elementos necessários para o efeito.”*
13. Ainda assim, refere que foi atribuída uma compensação mensal de €[confidencial] à empresa para a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, pelo que a AMT recordou que a atribuição de compensações deve ter em conta o enquadramento legal bem como o Acórdão do Tribunal de Contas⁸, já mencionado, insistindo na prestação da informação, designadamente a identificação dos gastos e rendimentos

⁸ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>.

considerados no cálculo da compensação, por essa informação ser determinante para a conformidade legal dos pagamentos efetuados ao operador em causa.

14. Através do Ofício 2952, de 09-11-2021, o Município informou que, no âmbito da pandemia por Covid-19, face à “inexistência de receita”, foram apurados custos no montante de €_[confidencial] para assegurar a manutenção do serviço, tendo sido essa a compensação atribuída a título “excecional”, considerando os gastos com combustíveis e motorista, entre outros.
15. Face ao exposto, a 17-12-2021⁹, a AMT solicitou o envio do enquadramento contratual e administrativo ao pagamento das referidas compensações, bem como a respetiva fundamentação e racional de apuramento do valor das referidas compensações¹⁰.
16. Para o efeito, seria necessário, naturalmente, analisar a componente económica e financeira, em conjunto com o enquadramento contratual pré-existente.
17. Por outro lado, foi referido que, não obstante se tratar de um procedimento urgente, destinado a assegurar a ininterruptibilidade de um serviço essencial, era recomendável:
(i) Garantir a auscultação do mercado, ainda que se tratando de procedimento por ajuste direto; e (ii) Garantir o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, bem como dos constantes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio¹¹ ¹², alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, devendo o operador cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos no Caderno de Encargos, na legislação e regulamentação aplicáveis, em particular, os constantes do RJSPT e de Regulamentos da AMT.

⁹ Recordando anteriores orientações nesta matéria: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf; https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf; https://www.amt-autoridade.pt/media/3031/tabelas_informacao_compensacao%20C3%A7oes_financeiras.pdf.

¹⁰ Foi novamente recordado que o pagamento de compensações ou remuneração, sobretudo sem submissão á concorrência deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (designadamente o Anexo) bem como o artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPT), tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição e uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial. (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). Ou seja, na fundamentação do preço contratual, decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos, do Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do Regulamento (CE) 1370/2007, dos Guiões da AMT (https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjspt_2016-2020.pdf) comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas (<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac004-2019-1sss.pdf>), que o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPT, obrigações de fundamentação.

¹¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

18. Foi ainda referido pela AMT que devem existir evidências de avaliação contratual, mas também de confirmação de conformidade legal e operacional, incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas e demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).
19. Mais foi referida a necessidade de serem realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, ou seja, informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades, e que é assegurada uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto à prestação de informação relativa a gastos e rendimentos, e mecanismos de apuramento de dados reais da exploração de forma a obviar situações de sobrecompensação nos termos do Regulamento.
20. O Município referiu que não está em causa um contrato de serviço público com compensações, mas que o operador explora o serviço em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado pelas tarifas cobradas aos passageiros.
21. No entanto, constata-se que as condições de exploração são determinadas pelo Município, ainda que algumas matérias sejam acordadas, e que as obrigações contratuais decorrentes de um contrato tendente à prestação de serviços públicos é, por definição um contrato de serviço público, sendo que o esforço financeiro associado à disponibilização daqueles serviços é, por definição, uma compensação financeira por obrigação de serviço público.
22. Ainda que o Município refira que não são efetuados pagamentos regulares ao operador, refere que são adquiridos/pagos de títulos de transporte, para estudantes, o que na verdade implica a sua contabilização como receita do operador, e são, por isso, relevantes para o equilíbrio da concessão. Sem os mesmos, o operador poderia não conseguir cobrir os custos associados à prestação de serviços, e, nesse caso, não se trataria, de facto, de uma prestação de serviços com o risco do lado do operador.
23. Assim, foi solicitada remessa em envio da conta de exploração, incluindo todos os pagamentos efetuados ao operador relacionados com a exploração.

24. Em 02-03-2022, nos termos das alíneas a), e), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, nas alíneas b) e c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, do anexo aos Estatutos da AMT, foi solicitada a prestação de informação, no prazo de 10 dias, relativamente a este procedimento, não tendo sido obtida resposta até á data.

II – DO PARECER

25. 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.
26. 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 serviço¹³;
 - 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 contratuais¹⁴;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados¹⁵;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade¹⁶.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

¹⁶ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

27. 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 subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
28. A entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, 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 compensações financeiras em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com a autoridade de transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “concorrência-regulada”).
29. Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão Europeia¹⁷ que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”*¹⁸.
30. No caso presente, a AMP submeteu a parecer prévio vinculativo da AMT as peças do procedimento do concurso público internacional para a rede de transportes da região,

¹⁷ (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%20A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%20A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.)

¹⁸ 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>.

antes de 3 de dezembro de 2019 em cumprimento do Regulamento^{19 20}, tendo sido emitido parecer favorável²¹ e estando o procedimento a decorrer.

31. Mesmo sem considerar a não confirmação expressa da inserção dos transportes urbanos de Espinho no contrato que venha a ser celebrado pela AMP, tendo em conta todos os prazos inerentes ao lançamento de adjudicação de um procedimento de adjudicação do serviço público de transportes de passageiros da área geográfica de abrangência da comunidade intermunicipal, certo é que ainda poderão decorrer vários meses até à efetiva adjudicação, pelo que importa a analisar a viabilidade e os termos da manutenção em vigor dos instrumentos contratuais titulados pelo Município e que abrangem os respetivos transportes urbanos.
32. No caso concreto, os procedimentos contratuais ou de atribuição de compensações não foram objeto de parecer por parte da AMT, sendo por isso imperativo que se proceda à sua análise, para se comprovar a sua *compliance* legal, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades (ainda existentes) causadas pela pandemia por Covid-19.
33. 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.
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 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Da Aplicação do Regime de “Concorrência Regulada” constante do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e da sua relação com o regime das “Autorizações Provisórias”: https://www.amt-autoridade.pt/media/3148/concorrenca_regulada_autorizacoesprovisorias.pdf.

²¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2259/ppv_amp_barcelos.pdf

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 todos os gastos e rendimentos existentes ou estimados associados ao serviço público.
36. De qualquer modo, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime²², 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 públicos²³.
37. Tal como consta de informação da AMT²⁴ 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. Tal como consta de Relatório da AMT, as autoridades de transportes devem “*garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável.*”.
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*

²² [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_rsptp_2016-2020.pdf) - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rsptp_2016-2020.pdf.

²³ Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

²⁴ Disponível em: 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*²⁵.

40. 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.”*.
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 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 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.

²⁵ 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.

44. Por isso, é relevante garantir igualmente que os instrumentos de monitorização e fiscalização do contrato são suficientes e, quando dependam de informação fornecida pelo adjudicatário, que a mesma seja auditada/verificada.
45. Caso contrário, os operadores seriam compensados por esforço financeiro público sem que tivessem, verdadeiramente, qualquer obrigação vinculativa, não sendo nunca penalizados caso incumprissem o serviço que lhes 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. Mesmo nos casos em que não houve lugar à contratualização, ou seja, nos casos de 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 AMT²⁶ e com as determinações constantes do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2019, de 25 de julho²⁷, o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória de fundamentação, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, tal como já referido.
47. Tal fundamentação, especificada, não foi aportada neste caso em particular, pelo Município de Espinho, não obstante as sucessivas interações e solicitações e 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 fim²⁸.
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;

²⁶ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

²⁷ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>.

²⁸ [Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril](https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf) - https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

- Devem ser impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
- Deve ser imposta a existência de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades, e ainda permitam detetar situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
- Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas devem ser objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo para as mesmas, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.

50. As obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial²⁹.

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

²⁹ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

- incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada³⁰, 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 contratual³¹, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço público de transportes de passageiros 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.
54. No contrato em causa são estabelecidas obrigações genéricas quanto a cumprimento de horários e percursos (os mais relevantes do ponto de vista do passageiro) mas sem que seja objetivado o que se considera por incumprimento. Exemplos de obrigações objetivas são: i) o índice de regularidade (número de serviços suprimidos/número de serviços programados) não pode ser inferior a x%; e/ou ii) o índice de pontualidade (número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados) não pode ser inferior a y%.
55. Não sendo tal clarificado, ao remeter-se, simplesmente, para os horários e percursos existentes, formaliza-se a imposição de um nível de cumprimento de 100%, em que qualquer minuto de desvio dá lugar ao incumprimento, o que não se considera exequível.

³⁰ 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".

³¹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

56. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação³² 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 operadores³³, de um lado, e autoridades 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 ser mitigada.
57. De referir que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às autoridades de transportes, de 27 de setembro de 2018³⁴, elaborada pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
58. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³⁵³⁶, 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^{37 38 39}.
59. Nesse sentido, considera-se relevante que a presente relação contratual consagre a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma

³² 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.

³³ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf.

³⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

³⁵ 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.

³⁶ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf.

obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado.

60. Mais se considera que a informação transmitida pelos operadores deve ser validada e certificável ou auditável, sempre que necessário, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (passes 4_18 e sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
61. 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 os operadores apresentar dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPTP, impende sobre a entidade adjudicante que, neste caso, é a autoridade de transportes.
62. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias⁴⁰. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
63. 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 deve promover também (junto dos operadores) a transmissão à AMT de informação⁴¹ 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,

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.

64. Neste contexto de forte redução da procura e/ou diminuição de receitas do serviço público de transporte de passageiros resultante da pandemia por Covid-19, considera-se que deve sempre ser ponderada a reavaliação dinâmica dos modelos económico-financeiros, considerando os impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias, procedendo-se aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
65. Por outro lado, deve ser garantido, contratualmente, que os operadores cumprem todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁴² e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁴³.
66. Por outro lado, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações. Devem ser definidas sanções claras, objetivas e mensuráveis para qualquer incumprimento contratual porque, caso contrário, as mesmas não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são financiadas com esforço financeiro público - com impacto na população.
67. De sublinhar que, apesar de várias comunicações, o Município não prestou a informação relativa ao Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, ou quanto ao Regulamento 430/2019, de 16 de maio, e o operador não prestou também informação nos termos previstos, designadamente quanto a compensações no contexto da pandemia. Não resultam ou foram aportadas evidências de que o Município tenha supervisionado a aplicação do contrato.
68. De sublinhar que é o efetivo cumprimento de uma obrigação de serviço público que justifica o pagamento de compensações a operadores, sobretudo quando não existe submissão à concorrência. Se tais pagamentos são efetuados sem que existam obrigações vinculativas, isso significa que o operador poderá efetuar o serviço nos

⁴² 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.

⁴³ 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.

termos que entender e não nos termos a que é contratualmente obrigado, recebendo sempre a mesma remuneração.

69. Nesse sentido, resulta com clareza que a AMT não dispõe de todos os dados necessários a avaliar a legalidade de instrumentos contratuais, por ausência de comunicação completa por parte do Município, pela insuficiência dos termos contratuais e ausência de comunicação do operador, não existindo informação que garanta que se deu integral cumprimento ao previsto no RJSPTP e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações.
70. De sublinhar que não está em causa a mais-valia ou imprescindibilidade do serviço público de transporte de passageiros, que é um serviço público essencial⁴⁴ que deve ser mantido, devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes.
71. No entanto, tais necessidades não podem justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua insuficiência ou a não monitorização da respetiva execução contratual, nem a não transmissão de qualquer informação à AMT, não se defendendo, assim, o interesse público subjacente.
72. Por outro lado, não se julga aceitável que a não prestação de informação à AMT, 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 passageiros⁴⁵ – possa redundar na eliminação do efeito útil dos referidos pareceres ou intervenções regulatórias.

III - DETERMINAÇÕES

73. 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.

⁴⁴ Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

⁴⁵ 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.

74. 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.
75. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual devem pugnar por alcançar pressupostos de transparência, vinculatividade e objetividade, de forma que se possa garantir, ao longo da execução contratual, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização de recursos públicos^{46 47}, por via de uma não sobrecompensação do operador.
76. Assim, determina-se que, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, e dos artigos 40.º e 46.º, todos do anexo aos Estatutos da AMT, quanto a contratos em vigor e em próximas contratações, se garanta:
- A definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁴⁸, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc...), estabelecendo indicadores de cumprimento, como, por exemplo, que o índice de regularidade (número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados) não poderá ser inferior a x% ou que o índice de pontualidade (número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados) não poderá ser inferior a y%⁴⁹;
 - A consideração de todas as orientações já emitidas pela AMT⁵⁰;

⁴⁶ 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."

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público. Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>.

⁴⁹ Sem prejuízo da ponderação dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

⁵⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf.

- A adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer e tendo em conta os modelos de reporte previstos nas linhas de orientação de aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual⁵¹;
- Que os operadores transmitem os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua redação atual, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{52 53 54} e os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles relatórios^{55 56}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁵⁷;
- 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 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;
- A designação, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, de um gestor do contrato, a quem compete, designadamente: (i) verificar o

⁵¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf.

⁵² http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf.

⁵³ 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.

⁵⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

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.

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

- Apresentar a informação relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, que abrange qualquer pagamento efetuado a operadores de transporte público;
- Transmitir os dados relativos a pagamentos anuais, devidamente desagregados, através do preenchimento da tabela que consta do anexo 2 ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na versão que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, no âmbito do controlo anual de compensações, prevista no artigo 34.º dos Estatutos da AMT, para os anos de 2020 e 2021;
- Demonstrar que se procedeu à validação dos dados apresentados pelo operador, incluindo quanto ao cumprimento de obrigações contratuais;
- Transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua redação atual, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁵⁸, devendo os operadores colaborar para tal objetivo^{59 60 61};

⁵⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do interesse público. Pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão claramente sujeitos a claras obrigações de fundamentação do modelo contratual, sobretudo do racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público.

- Informar se os operadores cumpriram todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁶² e, em caso de incumprimento, dar desse facto conhecimento circunstanciado à AMT;
- Informar se foi dado 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;
- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

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

79. Mais se notifica, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, e dos artigos 40.º e 46.º do anexo aos Estatutos da AMT, o operador^[confidencial], para reportar a esta Autoridade, no prazo de 10 dias úteis, todos os pagamentos efetuados pelo Município ou outras entidades públicas, de 2019 a 2021⁶³.

IV - CONCLUSÕES

80. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a contratualização de serviços promovida pelo Município não se encontra, de forma clara, objetiva e comprovada, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor, pelo que o presente parecer é desfavorável.

⁶² 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.

⁶³ 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.

81. Tendo em conta que estamos perante um serviço público essencial, cujos serviços subjacentes assumem relevância no atual contexto, deve manter-se a disponibilização dos serviços, condicionada ao cumprimento, por parte do Município, das determinações efetuadas no capítulo anterior, destinadas a suprir as insuficiências de fundamentação do procedimento bem como a insuficiente objetividade do contrato e sua conformação ao enquadramento legal.
82. Naturalmente, tais determinações não obstam ao exercício do poder contraordenacional da AMT, por iniciativa própria desta Autoridade e mesmo na ausência de informação por parte do Município ou dos operadores, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

Lisboa, em 05 de maio de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino