

INFORMAÇÃO AOS STAKEHOLDERS

EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO VINCULATIVO DA AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES (AMT) – LEI N.º 52/2015, DE 9 DE JUNHO.

I – ENQUADRAMENTO

Nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT tem como competências, entre outras, a emissão de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor.

A AMT entende relevante informar os *stakeholders* para o seu enquadramento legal e dar conta, de forma sumária, indicativa e preliminar e sem prejuízo da análise de cada caso concreto, o que está subjacente à emissão do referido parecer, permitindo antecipar eventuais questões e permitindo auxiliar as entidades públicas competentes na preparação dos procedimentos administrativos (sem prejuízo de emissão posterior de orientações mais detalhadas).

A presente informação surge no âmbito da monitorização efetuada pela AMT da implementação da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 e sem prejuízo dos trabalhos a serem desenvolvidos em articulação com o Grupo de Trabalho para a Capacitação das Autoridades de Transporte (GTAT).

O referido GTAT foi criado pelo Despacho n.º 5947/2017, de 7 de junho de 2017, do Diário da República, 2.ª série, n.º 129, de 6 de julho de 2017, que terá a missão de facilitar a capacitação técnica das autoridades de transporte interessadas, com vista à contratualização até 3 de dezembro de 2019 das redes e serviços de transporte coletivo público de passageiros a nível nacional, com vista à maximização do interesse público e do serviço às populações e onde a AMT está representada, enquanto observador.

II – INTRODUÇÃO

1. Nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT, para garantia da realização da sua missão, possui como atribuições, entre outras:

- Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional;
 - Assegurar os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento dos mercados, das empresas nos setores regulados e na economia em geral, bem como de supervisão do cumprimento de objetivos económico-financeiros;
 - Definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários;
 - Emitir recomendações sobre a conceção, desenho e alteração dos contratos de fornecimento de serviços públicos;
 - Definir os requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, e a contratualização de serviços;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;
 - Monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
 - Promover e defender a concorrência no setor da mobilidade e dos transportes e respetivas infraestruturas, em estreita cooperação com a Autoridade da Concorrência.
2. No âmbito daquelas atribuições, é de destacar que, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, as peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, bem como as alterações promovidas aos contratos em vigor estão sujeitos à emissão de parecer prévio vinculativo por parte da AMT.

III - O PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

3. O Modelo de Regulação Económica Independente da AMT, no que concerne à emissão de pareceres prévios vinculativos, consubstancia-se no seguinte:

- a) Em primeiro lugar, a avaliação e confirmação do enquadramento e a *compliance* da operação proposta ou em curso com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia.
 - b) Em segundo lugar, contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, tendo em conta os interesses de: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.
4. Neste contexto, a emissão de parecer favorável está dependente da verificação da existência de evidências documentais que demonstrem e/ou indiquem de forma clara o preenchimento dos comandos legais aplicáveis e que dê resposta positiva ao racional subjacente ao modelo de regulação económica independente da AMT.
 5. A informação necessária à análise da AMT dependerá da operação em concreto ou questões específicas objeto de apreciação, devendo ser incluída toda a informação, direta ou indiretamente relacionada com a questão de fundo, considerada necessária e relevante a uma pronúncia informada.
 6. Além da legislação mencionada, são também relevantes, entre outros:
 - Os Tratados da União Europeia sobre concorrência não falseada, montantes de indemnização compensatória em cumprimento de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, nomeadamente dos artigos 90.º a 100.º (sobre transportes), artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado) do TFUE e a Jurisprudência Europeia sobre estas matérias;
 - A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros;
 - O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e a Comunicação da Comissão Europeia - 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;
 - A regulamentação e jurisprudência específica da União Europeia em matéria de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, em especial no contexto dos Serviços de Interesse Económico Geral;

- O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;
- O 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 e bagagens, em serviços regulares, sem prejuízo do disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
- O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível;
- O Decreto-Lei n.º 11/2012, que aprovou as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas;
- A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência.

7. Na sua atuação, a AMT tem em conta diversos imperativos, tais como:

- Respeito do princípio da igualdade, da objetividade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, no quadro da legislação nacional e da legislação e jurisprudência da União Europeia aplicáveis, designadamente no que se refere a auxílios de Estado;
- Promoção do equilíbrio das racionalidades referidas;
- Promoção e defesa da concorrência, designadamente através da não discriminação e tratamento equitativo entre operadores;
- Promoção do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
- Promoção da coesão territorial, social e económica, tendo em conta tipologia de território e perfis socioeconómicos;
- Promoção da acessibilidade e inclusividade do sistema de transportes;

- Incentivo ao investimento, qualidade, procura, emprego, eficiência, inovação (bilhética e sistemas de transportes inteligentes), intermodalidade e interoperabilidade;
 - Promoção da sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros; e
 - Promoção do desenvolvimento sustentável, nas suas múltiplas vertentes (ambientais, climáticas, sociais, energéticas, etc.) e a utilização eficiente dos recursos.
8. Sem prejuízo dos elementos que se verifiquem necessários, para aferir do cumprimento daqueles objetivos, deve ser apresentada, pelo menos, a seguinte documentação:
- Fundamentação jurídica, económica e financeira da operação proposta;
 - Peças procedimentais ou contratuais a serem analisadas;
 - Contratos de concessão, prestação de serviços e/ou de serviço público em vigor;
 - Instrumentos de planeamento do território e da mobilidade que tenham sido tidos em conta na elaboração dos procedimentos (planos ou inquéritos de mobilidade, por exemplo).
9. Na generalidade, de forma indicativa e de acordo com as diversas especificidades de cada caso concreto, a fundamentação da operação proposta deverá abordar diversas questões, tais como:
- A enunciação clara dos objetivos do projeto;
 - A especificação da adequação do proposto às normas legais e demais instrumentos normativos aplicáveis, incluindo regimes legais aplicáveis a autarquias locais;
 - A indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público e/ou contratuais;
 - A adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento;
 - A fundamentação das principais opções tomadas nas peças procedimentais ou contratuais apresentadas, designadamente os pressupostos subjacentes à definição da oferta; das obrigações contratuais e de serviço público; da realização de investimentos; do modelo de remuneração; do esquema de

penalidades e/ou incentivos; do reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato; da qualidade, etc;

- A fundamentação do racional subjacente ao modelo de exploração do serviço público adotado (atribuição por via de concurso público, exploração por operador interno/pela autoridade de transportes, ou outro), comparando-o com as formas alternativas de alcançar os mesmos fins, tendo em conta, designadamente, o nível de risco incorrido e partilhado e o *value for money* para o erário público.
- Fundamentação da sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), eventualmente incluindo análises de sensibilidade;
- A especificação dos resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício (quanto ao projeto em si mas também quanto à organização institucional);
- Caracterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros;
- Outra documentação/estudos técnicos (económico, financeiro, jurídico) de fundamentação das opções propostas, considerados relevantes, incluindo a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) bem como das necessárias e diversas autorizações e licenças aplicáveis à atividade.

V – INFORMAÇÃO ADICIONAL

10. Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é:
 - Obrigatório, por ser exigível nos termos legais;
 - Vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão;
 - Prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
11. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são anuláveis, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
12. Assim, as peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, no âmbito de procedimentos concorrenciais ou as

alterações a contratos em vigor, devem ser enviadas previamente à sua aprovação ou entrada em vigor, por iniciativa da entidade pública competente para decisão administrativa final e com uma antecedência razoável.

13. Podem ainda ser estabelecidos, de forma voluntária, contactos prévios e informais antes do envio formal da documentação, para efeitos de prestação de prestação de esclarecimentos que se verifiquem necessários, quanto ao procedimento administrativo e seu objeto.
14. O parecer da AMT pode ser negativo ou positivo, podendo este último ser condicionado ao cumprimento e ponderação de sugestões e recomendações, bem como à apresentação de documentação ou esclarecimentos adicionais em momento posterior, seja no prosseguimento de procedimentos pré-contratuais, seja na execução de contratos públicos.
15. Para esclarecimentos adicionais, poderá ser utilizado o e-mail: dsmm@amt-autoridade.pt

Lisboa, 17 de outubro de 2017.