

## PARECER N.º 43/AMT/2021

### SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I - ENQUADRAMENTO

1. Através do Ofício 1559-CA/2018, de 06-06-2018, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito da supervisão 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, solicitou ao Município de Góis (Município) informação e documentação relativa à contratação de serviços de transportes, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Em 7 de fevereiro de 2019, através do ofício n.º 325-CA/2019, foi comunicado ao Município que uma vez que os contratos referidos se encontravam em execução não seria emitido parecer, sem prejuízo de se alertar que o parecer prévio da AMT é uma peça essencial para a validade de qualquer contrato atinente a quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros.
3. Por via do ofício n.º 3108-CA/2019, de 09 de julho, a AMT solicitou o envio de informação atinente aos contratos em vigor naquela área geográfica.
4. Através do ofício n.º 4118 de 19 de julho de 2019, o Município endereçou à AMT cópia do Acordo e do Aditamento celebrados com a empresa [confidencial], em vigor naquela região.
5. Compulsada a informação remetida pelo Município, no dia 19 de julho de 2019, a AMT solicitou, por via de correio eletrónico, um conjunto de esclarecimentos tendentes a enquadrar os serviços em apreço, em ordem a apurar, designadamente:
  - *“Se o serviço em causa está titulado por autorizações provisórias e/ou por este contrato; Emitidas por que entidades?”*
  - *Se existem outras linhas tituladas por autorizações provisórias no mesmo percurso;*
  - *Qual o racional para proceder ao ajuste direto a um operador e não efetuar consulta a mais entidades;*

- *Qual o racional subjacente à definição/cálculo do preço contratual. Para avaliar da adequação a compensação/remuneração é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços, de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho;*
- *A contratação destina-se à aquisição de passes escolares e/ou prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros? Pretende-se compensar/remunerar o operador pelo valor dos passes utilizados por estudantes nas carreiras identificadas e/ou é financiada a prestação do serviço público (para todos) nas carreiras referidas? Qual o histórico dos anos anteriores? Estando em causa o financiamento de passes escolares, deverá ser esclarecido o número de passes escolares vendidos e o seu valor e onde se verificou a sua utilização (circuitos especiais ou carreiras regulares), em anos anteriores. Estando em causa o financiamento de carreiras regulares (e não o pagamento de passes escolares), deverá ser referido o valor para cada uma das modalidades, nos anos anteriores e explicitando qual o racional do valor pago ao operador, ou seja, a verba destina-se a compensar os custos ou trata-se de uma remuneração fixa pela prestação de serviços? Qual o valor do “complemento às receitas tarifárias” e que receitas tarifárias estão em causa? Quais foram os critérios utilizados para a determinação do preço a pagar face aos distintos circuitos?*
- *De que forma foi dado cumprimento aos artigos 23.º, 24.º e 25.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (Lei n.º 52/2015, de 9 de junho);*
- *Quais as obrigações legais – objetivas e quantificáveis – a cumprir por parte do operador;*
- *Quais os indicadores a utilizar para aferir do cumprimento de obrigações e as sanções correspondentes;*
- *De que forma foi dado cumprimento aos artigos 21.º do RJSPTP;*
- *Estão a ser cumpridos os deveres de informação constantes do artigo 22.º RJSPTP;*
- *Se o operador cumpre as obrigações de informação relativas a direitos dos passageiros previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015;*

- *Decorre dos Acordos citados, celebrados pela ex-DGTF que os operadores são obrigados a manter em exploração os serviços de transporte autorizados, bem como fornecer os elementos relevantes de monitorização dos mesmos (número de passageiros, receitas tarifárias e contas de exploração)? Existe transmissão de dados operacionais por parte do operador (vendas, km realizados, passageiros, gastos e rendimentos etc.)? Foram mantidos os serviços autorizados? De que forma o município afere/audita os dados transmitidos pelo operador? Na duração dos acordos/contratos foram aplicadas sanções pelo incumprimento de obrigações?*
  - *Encontra-se em preparação um contrato de serviço público/procedimento concursal no município ou ao nível da CIM?*
  - *De que forma se compatibiliza um prazo contratual a terminar em 31 de dezembro, com a obrigatoriedade constante do Regulamento (CE) 1370/2007, de submeter à concorrência, antes de 3 de dezembro de 2019, todos os serviços de transporte público de passageiros.”*
6. No dia 30 de agosto de 2019, e também por via de correio eletrónico, a AMT promoveu uma insistência junto do Município em ordem a lograr a informação solicitada.
  7. Em resposta enviada por via de correio eletrónico datado de 09 de setembro de 2019, o Município veio sublinhar que *“que face à complexidade da informação solicitada a este Município nos encontramos a elaborar resposta que oportunamente vos será enviada.”*
  8. Seguidamente, por via do ofício n.º 5225, de 19 de setembro, o Município remeteu um conjunto de informação relacionada com o supra aludido Acordo celebrado com a [confidencial].
  9. No aludido ofício, o Município aportou informação no sentido informar que *“muita da informação solicitada pela AMT ao Município de Góis consta do estudo realizado pela [confidencial] em cujo relatório final (segue em anexo) se faz uma caracterização do serviço de transporte público em 2014/2015, a definição do serviço de transporte público a ser contratualizado (percursos e horários) e que veio a ser integrado na GóisSIM, e a justificação da forma de organização e contratualização, enquadrando os termos em que foi assinado o aditamento ao Acordo do Pinhal Interior Norte.”*
  10. Acrescentou ainda que *“O Acordo inicial do Pinhal Interior Norte diz respeito às linhas interurbanas que sofreram ligeiros ajustes de horários para garantir a sua articulação com o serviço do GóisSIM, sendo que o aditamento diz respeito aos circuitos*

do GóisSIM. No aditamento ao Acordo do Pinhal Interior Norte, nos anexos I e II, constam todas as linhas e horários operados pela [confidencial] no Concelho de Góis, sendo que a remuneração aí constante (no valor de [confidencial]) só diz respeito a parte do custo das novas linhas e horários do GóisSIM ( [confidencial] estimou um custo de [confidencial] euros/ano) uma vez que se renegociou a parte imputada ao Município de Góis do Acordo inicial do Pinhal Interior Norte, dado ser manifestamente excessiva. O custo total da rede foi de [confidencial] euros/ano em 2016/2017...”.

11. Outrossim, o Município indica que “A contratação do serviço à [confidencial] resulta numa poupança de custo muito elevada para a Câmara Municipal de Góis, uma vez que a contratação do serviço corresponde a um acréscimo de custo de [confidencial] euros/ano, mas a uma poupança muito superior quando contabilizados os custos internos do Município com a frota, motoristas e custos operacionais. Desta forma, a Câmara tem somente de garantir o custo dos vigilantes...”.
12. Mais sublinha que o aditamento ao Acordo foi celebrado com a [confidencial] pois “...era o único operador que detinha todas as concessões na zona e grande parte da poupança na despesa da Câmara vem da renegociação do acordo inicial e da otimização da operação. Apesar de no estudo da T[confidencial] se apontar para o uso dos motoristas da Câmara Municipal de Góis num regime de partilha, essa não foi a opção tomada e a [confidencial] garantiu internamente a operação com a sua frota e motoristas por ela contratados.”.
13. [confidencial]
14. Nesta sequência, o Município assinalou que “...tendo o RJSPTP sido publicado em 9 de junho de 2015 e com períodos/prazos longos para operacionalizar partes do mesmo, e estando a Câmara a meio do processo de implementação do ajustamento à rede, tendo sido a versão final do estudo entregue em Agosto de 2015, deu-se de imediato início às negociações com a empresa [confidencial] . Dado ter sido necessário alterar parte dos horários da operação que constavam no acordo vigente do Pinhal Interior Norte (ver tabela), teve esta Câmara o entendimento jurídico que a melhor forma de enquadrar o serviço seria pelo aditamento ao acordo existente do Pinhal Interior Norte. O acordo acabou por só vir a ser assinado em janeiro de 2017, mas tendo resultado de um processo de um processo iniciado em maio de 2015. [confidencial]
15. Por fim, referiu o Município que “A forma de contratação do serviço no aditamento foi em regime de prestação de serviços sendo que a receita reverte para o Município. O

*operador reporta mensalmente as validações diárias em cada uma das circulações (junto se envia um relatório) e o município fatura o valor dos bilhetes.”.*

16. Em 12 de fevereiro de 2020, o Município, por via do ofício n.º 807, veio informar a AMT que “a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, ao abrigo do disposto no nº3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, procedeu à prorrogação das autorizações provisórias emitidas nos termos do n.º 1 deste artigo 10.º, relativamente aos serviços de transportes disponibilizados no Município de Góis.”.
17. Por seu turno, em 28 de dezembro de 2020, e após análise da informação prestada, a AMT endereçou, por via de correio eletrónico, um novo pedido de esclarecimentos relativamente à fundamentação apresentada pelo Município (designadamente no sentido de apurar se o valor pago teve em linha de conta os custos e as receitas do sistema naquela data), uma vez que estudo económico apresentado data de 2015.
18. Nestes termos, a AMT procurou apurar se o valor atual está adaptado à realidade, pois, no limite, “podiam as receitas estar a cobrir todos os custos e o Município a pagar custos que não devia (sobrecompensação) ou haver lugar a uma compensação que não cobrisse os custos do operador com o referido serviço público de transporte de passageiros.”.
19. Do mesmo modo, foi aproveitado o ensejo para informar que o facto de a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra ter emitido autorizações não releva, porquanto são os contratos que incidem sobre as autorizações e são estes que criam responsabilidades financeiras.
20. Por fim, e ao longo das interações mantidas, foi recordada informação pública que que foi enviada a todas as Comunidades Intermunicipais, com pedido de reenvio a todos os municípios<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esclarecimento prestado por esta Autoridade para a fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf) correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos; Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-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](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: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at-2.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf); Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf); Orientações para o Planeamento de serviços

21. Face ao antedito, não foi prestado qualquer outro esclarecimento circunstanciado relativamente aos serviços de transporte em apreço, tendo o Município, por via do ofício n.º 76, datado de 14 de janeiro de 2021, sublinhado apenas que “os pagamentos são efetuados tendo em conta o constante no Acordo do Pinhal Interior Norte, bem como no seu Aditamento.”
22. De referir também que:
- Em 17-12-2019 a AMT enviou um email a todas as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, com pedido de divulgação junto dos Municípios associados, dando conta que de acordo com o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, “para efeitos de supervisão no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, as autoridades de transportes notificam a AMT dos atos que prolonguem o prazo de vigência das referidas autorizações [provisórias] ou contratos”, atos esses necessários a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva;
  - Por email de 22-01-2020 foi solicitado a todos os Municípios do país que, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, dessem conhecimento dos atos de prorrogação e contratos ou autorizações provisórias que tenham sido emitidos, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, no prazo de 15 dias úteis.

## II – DO PARECER

---

públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/> ; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versão-10-10.pdf>; Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf> ; Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/>; Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> ; Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-quioes/>

23. A emissão de parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
24. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
25. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</sup>;
  - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>3</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>4</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>5</sup>.
26. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º

<sup>2</sup> Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>3</sup> Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>4</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>6</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

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. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
28. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.
29. 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.
30. É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração – seja num contrato de concessão seja num contrato de prestação de serviços - para que se possa elaborar e expressar o racional de apuramento do preço base do procedimento contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome da prossecução do superior interesse público.

---

<sup>6</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

31. 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.
32. De qualquer modo, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime<sup>7</sup>, que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações e informações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, além de ter realizado ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos<sup>8</sup>.
33. Tal como consta de informação da AMT<sup>9</sup> sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.
34. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.

---

<sup>7</sup> 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)

<sup>8</sup> Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

<sup>9</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)

35. Tal como consta do referido Relatório da AMT, as autoridades locais devem *“garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável”*.
36. 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”*.<sup>10</sup>
37. 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”*.
38. 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”*.
39. Do mesmo passo, decorre das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento n.º 1370/200, que, *“de forma a garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder a dados de base essenciais, exatos e adequados por parte dos seus detentores. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a*

---

<sup>10</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

*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.”*

40. 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.
41. Por isso, é de garantir igualmente que os instrumentos de monitorização e fiscalização do contrato são suficientes, se serão dependentes de informação fornecida pelo adjudicatário e se a mesma é auditada/verificada.
42. Caso contrário, o operador é compensado por esforço financeiro público sem que tenha, verdadeiramente, qualquer obrigação vinculativa, não sendo nunca penalizado caso incumpra com o serviço público. Não só não é cumprido o interesse público subjacente, como carece de fundamento o esforço financeiro público para assegurar um serviço que não é cumprido sem qualquer consequência.
43. Mesmo nos casos de contratação excluída, ou seja, atribuição de compensações ou remunerações a operadores de serviços detentores de autorizações provisórias e na pendência da adjudicação de procedimentos concursais, de acordo com as recomendações da AMT<sup>11</sup> e com as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas<sup>12</sup>, o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
  - *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
  - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes*

<sup>11</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

*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”.*

44. Tal fundamentação nunca foi aportada, apesar das sucessivas interações e solicitações e no âmbito de um enquadramento legal que não pode ser ignorado.
45. Acresce que, com a implementação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a fundamentação de contratos em vigor assume ainda mais relevante importância, uma vez que se pretende assegurar que os operadores não estão sem situação de sobrecompensação.<sup>13</sup>
46. Assim, o não esclarecimento de condições contratuais vigentes à data de entrada em vigor daquele diploma comprometem a avaliação prevista no artigo 6.º do mesmo, uma vez que o mesmo implica a análise de todo o esforço financeiro público dirigido aos mesmos serviços de transporte público, sejam da responsabilidade do Município, sejam da responsabilidade da CIM.
47. Tendo em conta o já exposto, resulta assim com meridiana clareza que a AMT não dispõe de todos os dados de base necessários a avaliar a legalidade dos instrumentos contratuais em causa, celebrados pelo Município da Góis com a [confidencial] não existindo dados suficientes para garantir que se deu integral cumprimento ao previsto no RJSPTP e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações.
48. Muito pelo contrário, pois não foram apresentados quaisquer dados objetivos relativos a procura, receitas e gastos nem o racional subjacente aos preços contratuais e no que se refere a mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de obrigações de serviço público – que justificam o dispêndio de dinheiros públicos – bem como quanto à transparência e objetividade das relações contratuais.
49. Acresce que o Município protelou, repetidamente, a prestação de esclarecimentos à AMT existindo evidências de que as prestações de serviços continuam a efetivar-se, sem que seja cabalmente demonstrado o cumprimento dos ditames legais aplicáveis, sem prejuízo de alterações que se verifiquem necessárias.

---

<sup>13</sup> 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)

50. De sublinhar que não está em causa a mais valia ou imprescindibilidade de um serviço de transporte de passageiros em territórios de baixa densidade, com uma população envelhecida ou de baixos rendimentos e com poucas alternativas de deslocação.
51. O serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial<sup>14</sup> que deve ser assegurado, devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes.
52. No entanto, tais necessidades não podem justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua própria insuficiência ou a não monitorização da respetiva execução contratual, não se defendendo, assim, o interesse público subjacente.
53. Por outro lado, não se julga aceitável que sucessivos adiamentos na prestação de informação à AMT ou a não sujeição a parecer prévio vinculativo – ato que faz parte integrante de qualquer processo adjudicatório de contratos de serviço público de transporte de passageiros<sup>15</sup> – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
54. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto aos enquadramentos contratuais, pelo vigentes em 2018 e até à data, que vinculam o Município com a Transdev, Rodoviária da Beira Litoral, incluindo prorrogações, nenhum deles sujeito a avaliação da AMT ou sobre os quais foi apresentada fundamentação bastante, só poderá ser **negativo**.

### III - DETERMINAÇÕES

55. No que se refere à fiscalização da legalidade, nos termos do consignado nos artigos 23.º 40.º e 46.º do RJSPTP, a violação de uma determinação e de uma obrigação de serviço público constituem, por si só, uma infração punível com contraordenação, sendo que, nos termos do artigo 40.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT pode proceder ao sancionamento de infrações como sejam (i) o incumprimento de normas nacionais e da União Europeia que se insiram nas suas atribuições e que imponham obrigações às empresas ou operadores dos setores regulados, designadamente rodoviários, ferroviários, marítimos, fluviais (ii) a violação de regras nacionais ou da União Europeia aplicáveis ao recebimento de compensações ou

---

<sup>14</sup> Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

<sup>15</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e do decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

auxílios financeiros (iii) o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato.

56. Neste âmbito, deverá ser determinado ao Município que no prazo máximo de 20 dias úteis:

- Elabore relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração<sup>16</sup> fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento, demonstre que pagamentos foram efetuados e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;
- O referido relatório deverá incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações;
- Demonstre que se cumpriram, para cada operador, as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;
- Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.

57. O Município deverá ainda:

- Proceder à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.17, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio;
- Ponderar ajustamento dos atuais contratos, incluindo maior especificação das obrigações de serviço público, com indicadores objetivos e mensuráveis, transmissão de informação relevante e mecanismos de sancionamento em caso de incumprimento<sup>18</sup>, na pendência do procedimento concursal da respetiva

<sup>16</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>17</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>18</sup> 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->

Comunidade Intermunicipal, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento.

58. As medidas tomadas ou a adotar para que os contratos e respetiva fundamentação se conformem com o quadro legal vigente devem refletir de forma clara e objetiva os ditames legais enunciados, de forma a viabilizar o financiamento do sistema de transportes devidamente enquadrado na legislação e jurisprudência nacional e europeia.
59. Neste registo, uma vez que os instrumentos contratuais em apreço não foram sujeitos a parecer prévio da AMT, poderá ser invocada a anulabilidade dos atos administrativos, nos termos do consignado nos artigos 91.º e 163.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como o incumprimento das determinações efetuadas pela AMT poderá despoletar os competentes procedimentos contraordenacionais.

#### IV - CONCLUSÕES

60. 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 com a empresa [confidencial] não se encontra, de forma clara e objetiva, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.
61. Nesse sentido, dever-se-á determinar ao Município que, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 20 dias úteis, dê cumprimento às determinações efetuadas no capítulo anterior.
62. Naturalmente, tais determinações não obstam ao exercício do poder contraordenacional da AMT, por iniciativa própria desta Autoridade e mesmo na ausência de informação por parte do Município, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

Lisboa, 25 de março de 2021.

---

[conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf](#) (ii) O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at-2.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf)



O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho