

PARECER N.º 25/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Através do Ofício 1564-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 da Lousã (Município) informação e documentação relativa à contratação de serviços de transportes com a [confidencial], para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Através de Ofício n.º 15969 de 07-07-2018 o Município solicitou à AMT a emissão de parecer prévio sobre o procedimento de consulta prévia para a contratação de serviços para a rede de transportes urbanos da Lousã, tendo remetido as peças do procedimento.
3. Por email de 04-07-2018 a AMT¹ referiu que *“além das peças contratuais que V. Exas nos fizeram chegar, será relevante conhecer:*
 - *A fundamentação jurídica, económica e financeira da prestação do processo de contratação, naturalmente com o grau de complexidade ou profundidade adequado a este projeto específico (de curta duração);*
 - *Os pressupostos/racional subjacente à definição da oferta; da definição das obrigações contratuais e de serviço público e cálculo das respetivas compensações; do esquema de penalidades e incentivos; das obrigações e meios de reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato; da qualidade, etc.;*

¹ Também foi dado conhecimento do esclarecimento prestado pela AMT às autoridades de transportes para o enquadramento relativo às respetivas competências de emissão de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf.

- *A especificação da adequação do proposto às normas legais e demais instrumentos normativos aplicáveis, incluindo regimes legais aplicáveis a autarquias locais;*
- *A enunciação clara dos objetivos do projeto, identificando os benefícios do modelo existente e quanto a formas alternativas de alcançar os mesmos fins (eventualmente comparação de custos e proveitos de várias opções), eventualmente a distinção da opção por contratos “concessão” ou “prestação de serviços” e matriz de risco operador-autoridade*
- *A adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas do projeto.;*
- *Informação sobre se foram registadas no SIGGESC e se a rede atual e futura cumpre os serviços mínimos (Lei n.º 52/2015, de 9 de junho) desde já ou em que prazo se julga que possam vir a cumprir;*
- *Informação sobre se as linhas urbanas se sobrepõem, total ou parcialmente a outras linhas municipais ou intermunicipais e se foram estimados os impactos (procura, designadamente) naquelas linhas, tendo em conta que está em causa a atribuição de um exclusivo;*
- *Entendimento da CM quanto à necessidade/importância de celebração de contratos interadministrativos com outras autoridades de transportes, designadamente, para efeitos de gestão do sistema de bilhética e os seus efeitos positivos e negativos na execução contratual;*
- *Se existe sistema de apoio à exploração onde a título de exemplo, poderiam estar expressamente previstos nos sistemas de apoio à exploração e de gestão comercial e financeira bem como a previsão dos dados que deveriam ser transmitidos ao Concedente, numa base regular. A mero título de exemplo 8avaliar se neste caso se justificam todos ou apenas alguns) Oferta: i. Número de circulações realizadas (totais e por carreira); ii. Número de veículos.km comerciais e em cheio produzidos (totais e por carreira); iii. Número de lugares.km produzidos (totais e por carreira). Procura: Número de passageiros embarcados; Número de passageiros.km transportados; Custos diretos e indiretos, de acordo com as normas contabilísticas em vigor (totais e por carreira). Receitas diretas e indiretas, de acordo com as normas contabilísticas em vigor, discriminando receitas tarifárias e outras receitas, incluindo: i. N.º de títulos vendidos (totais, por cada tipologia de título).ii. Receitas tarifárias (totais,*

por cada tipologia de título). Recursos humanos: listagem unitária de recursos humanos afetos à exploração do serviço público, respetiva categoria, idade, vínculo laboral, remuneração, encargos sociais e número de horas suplementares trabalhadas Frota: i. Listagem unitária de viaturas utilizadas, discriminando a tipologia de veículo, capacidade, tipo de combustível, ano de matrícula e acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida. ii. N.º de litros de combustível consumido (por tipo de combustível);

- *Informação sobre eventual transferência de trabalhadores para novo prestador de serviços, ao abrigo das normas relativas a transmissão de estabelecimento no Código do Trabalho.”*

4. Por outro lado, questionou-se:

- *“De que forma foi apurado o valor de [confidencial], indicando os custos médios unitários resultantes de anteriores procedimentos, para a prestação de serviços com o mesmo objeto, bem como as receitas;*
- *Se aquele valor inclui a atribuição, por cada quilómetro realizado, da quantia de [confidencial],, a título de compensação financeira, tendo em vista garantir a estabilidade económico financeira;*
- *Esclarecimento sobre a expressão “As receitas cobradas pelo prestador de serviços poderão ser utilizadas a título de compensação”;*
- *Esclarecimento sobre a expressão “O Município da Lousã pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias previstas no presente artigo, o que não obsta a que o Município da Lousã exija uma indemnização pelo dano excedente”.*
- *Qual o racional para a escolha do prazo de 6 (seis) meses, e que obrigações acessórias devem perdurar para além da cessação do contrato;*
- *Quais os critérios objetivos para determinar o cumprimento/incumprimento da manutenção do serviço público em perfeitas condições de conforto, funcionamento, conservação e asseio ou da satisfação da procura, realizando os desdobramentos necessários e garantindo taxas de ocupação consentâneas com a comodidade dos passageiros;*
- *O racional de requerer ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes as alterações às concessões de serviço público outorgadas que, eventualmente, se mostrem necessárias tendo em vista a realização do serviço de transporte, tendo em conta*

que a emissão das autorizações provisórias de serviços de transporte rodoviário, até 2019, em determinado território, é da competência das autoridades de transportes locais, bem como a validação da sua inserção no SIGGESC;

- *Esclarecimento sobre se n procedimento contratual será dado conhecimento a concorrentes sobre dados históricos de oferta e procura, receitas e custos, requisitos tecnológicos do sistema de transportes e instrumentos de planeamento do território e da mobilidade. É certo que não se poderá colocar em desvantagem concorrencial o atual operador (que poderá ser um concorrente) mas terá de existir informação suficiente a todos os concorrentes, se estes assim o desejarem;*
 - *Justificação da necessidade ou desnecessidade de apresentação por parte do operador de dados financeiros da empresa, de forma a assegurar, a todo o momento, a capacidade para sustentar o nível de serviço público exigido sem quebras”.*
5. Adicionalmente, sugeriu-se a *“ponderação, desde já, de alterações/melhoria de peças contratuais/concursais;*
- *No relacionamento com os passageiros deve-se indicar também o Decreto-Lei n.º 9/2015, bem como deve estar previsto que a empresa detenha um documento único, disponível em site, com todos os direitos e obrigações que vinculam passageiro/operador, tal como já foi recomendado a outros operadores;*
 - *Referência que independentemente dos poderes de autoridade de transportes do município, de gestão do contrato, que o operador está sujeito aos poderes de supervisão e fiscalização da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;*
 - *Introdução de período de transição inicial, caso não seja possível a entrada em vigor do futuro contrato aquando do término do atualmente em vigor por forma, a que o serviço público de não seja interrompido, enquanto decorre o procedimento referente ao presente concurso público;*
 - *Refere-se que na determinação da gravidade do incumprimento, o Município da Lousã tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau da culpa do prestador de serviços e as consequências do incumprimento, no entanto, não há uma especificação de dados objetivos, nem quais os incumprimentos estão em causa nem qualquer outro critério objetivo;*

- *Especificar de que forma é feito o acompanhamento e fiscalização. Existe transmissão automática de dados? Existem ações de auditoria programadas e periódicas?*
6. Finalmente foi dado conhecimento de informação relevante para efeitos de fundamentação de processos de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros.²
 7. Através do Ofício 329-CA/201, de 07-02-2019, a AMT comunicou que tendo em conta que os referidos contratos se encontravam em execução, não seria emitido o referido parecer prévio vinculativo, sem prejuízo de se alertar para o facto de que o mesmo é essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros. Em rigor, nos termos do consignado nos artigos 91.º e 163.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), os atos administrativos que venham a ser praticados sem a prévia emissão do parecer referido podem ser anuláveis.
 8. Também referiu que nada obsta ao prosseguimento das competências de supervisão e fiscalização da AMT quanto a execuções contratuais, no sentido 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, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional³.

² Foi dado conhecimento do conhecimento do *site* do Grupo de Trabalho para a Capacitação das Autoridades de Transportes, criado pelo Despacho n.º 5947/2017, de 7 de junho de 2017, dos Secretários de Estado das Autarquias Locais e Adjunto e do Ambiente e coordenado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P, (<https://gtat.pt/>) onde consta informação bastante relevante de apoio às autoridades de transportes, e onde também consta a intervenção efetuada pela AMT na 1.ª Conferência Nacional de Capacitação da Autoridades de Transportes (<https://gtattransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>) e <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/noticias/1a-conferencia-nacional-capacitacao-das-autoridades-de-transportes-publicos-de-passageiros/>). Foi também dado conhecimento de outros *links* de interesse: Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>; Guia de Boas práticas na Contratação Pública: <https://gtattransportes.files.wordpress.com/2017/12/guia-de-boas-praticas-combate-ao-conluio-na-contratacao-publica.pdf>; Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>; Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - <http://www.amt-autoridade.pt/gestao-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorios>; Estudo sobre o mercado dos táxis <http://taxis.amt-autoridade.pt/#/>; Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras - https://gtattransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf; 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>

³ Foi ainda dado conhecimento de documentação relevante para efeitos de preparação de procedimentos de prestação e serviços públicos de transporte de passageiros. *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtattransportes.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://gtattransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf; Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contrat3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtattransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/10/csie indicadores monitorizacao supervisao_at-2.pdf; Esclarecimento

9. Através do Ofício 3109-CA/2019, de 09-07-2019, a AMT solicitou informação sobre que contratos estariam em vigor, incluindo as respetivas datas de vigência e término.
10. Por email datado de 16-08-2019, a AMT, tendo em conta o ofício anteriormente enviado, 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, insistiu na solicitação de envio da informação referenciada, no prazo de 10 dias.
11. Por e-mail de 23-08-2019 o Município remeteu cópia dos contratos em vigor, celebrados com:
 - [confidencial], no montante de [confidencial], euros em 30-05-2018 pelo prazo de 3 meses;
 - [confidencial], no montante de [confidencial], euros pelo período de 6 meses, celebrado em 16-07-2018;
 - [confidencial], no valor de [confidencial], euros celebrado em 01-12-2012, pelo prazo de dois anos e renovado sucessivamente.
12. Ou seja, o primeiro e o terceiro não eram do conhecimento ou sequer foram comunicados à AMT, sendo que o segundo, correspondendo àquele para o qual foi pedido parecer, e sobre o qual foram pedidos esclarecimentos nunca prestados, foi, ainda assim, adjudicado.
13. Em 26-08-2019, por email, a AMT suscitou as seguintes questões preliminares:
 - *“Qual o 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. Para avaliar da adequação a compensação/remuneração é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços (o que não se encontram em*

público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronúncias-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 <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versão-10-10.pdf>; Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com o RJSPTP: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definição-de-«serviços-mínimos»-PUB.pdf> ; Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> ; Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>, Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>.

informação enviada à AMT). Solicita-se que de forma circunstanciada, se informa de que forma o valor contratual dá resposta aos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP?

- Ainda quanto ao ponto referido, como se justifica que, mesmo com o fornecimento de viaturas e funcionários pelo Município, seja ainda necessário o pagamento de uma compensação de cerca de [confidencial], euros ao operador no novo contrato (que não foi sujeito a parecer prévio da AMT nos termos do DL 78/2014) e de [confidencial], euros no anterior contrato?*
- Se existem (solicitados ao operador ou recolhidos pelo município) dados atuais e históricos da atual prestação de serviços quanto a procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas, títulos, equipamentos, incluindo indicadores de desempenho e fornecimento e serviços externos (bilhética por exemplo), de forma a aferir o cumprimento de obrigação de disponibilização do serviço público e adequação do preço contratual;*
- Se os instrumentos de monitorização, fiscalização do contrato são suficientes, ou se serão dependentes de informação fornecida pelo adjudicatário e se a mesma é auditada/verificada, seja a referente ao anterior contrato, seja a referente ao novo contrato;*
- Pelos elementos apresentados, afigura-se que não são estabelecidas obrigações objetivas de cumprimento de indicadores operacionais nem sanções pelo seu incumprimento, pelo que se solicita o esclarecimento de tal opção. Assim não sendo, de que forma é aferido o cumprimento de horários (atraso e interrupções) e percursos por parte do operador? Ou melhor, o que é considerado como incumprimento da prestação de serviços (excluindo obrigações de reporte ou outras)? O período temporal considerado para recolha de dados corresponde ao período de referência para aferir de incumprimentos e para eventual sancionamento (o incumprimento de horários é a não realização de uma frequência num dia, em 2 meses, em seis meses?)*
- Se o operador cumpre (e cumpriu) com as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP e do Decreto-lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro”*

14. Por fim, mais uma vez foi recordada informação pública que que foi enviada a todas as Comunidades Intermunicipais, com pedido de reenvio a todos os municípios⁴.

⁴ 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->

15. Relativamente a nenhum dos contratos foi prestado esclarecimento circunstanciado.
16. Por email datado de 12-11-2019, e face ao hiato de tempo entretanto decorrido após os pedidos de informação supra referenciados, a AMT, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 10 dias, comunicou deverem ser prestadas as informações/esclarecimentos solicitados.
17. Por email de 13-12-2019, o Município respondeu referindo que:
 - *Muitos dos esclarecimentos solicitados pela AMT ao Município da Lousã constam do estudo realizado pela [confidencial],, em cujo Relatório Final (Estudo sobre a Mobilidade e Remodelação do Sistema de Transporte Público no concelho da Lousã, que segue em anexo) se faz uma caracterização do serviço de transporte público em 2007/2008, a definição do serviço de transporte público a ser contratualizado (percursos e horários) e a justificação económica da forma de organização e contratualização, enquadrando os termos em que foi assinado o contrato com a [confidencial], a 1 de setembro de 2010 (pelo prazo de 2 anos).*
 - *Este contrato de 2010 foi feito para dar seguimento à implantação no terreno de uma nova rede de transportes públicos para o município, proposta no estudo da [confidencial], de setembro de 2008. Esta rede é a que ainda hoje está no terreno, com os devidos ajustes que foram feitos, nomeadamente justificados pela*

autoridade.pt/media/1505/site_informação_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://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf](https://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-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://gtattransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf, Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-previa.pdf>; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtattransportes.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://gtattransportes.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/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf, Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas).Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-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-guioes/>

alteração da rede de estabelecimentos escolares, sobretudo do 1.º ciclo do ensino básico.

- *Este acordo realizado com a [confidencial], deve-se ao facto de ser o único operador de transporte público com concessões dentro do município com alvará emitido pelo IMTT, não estando por isso na altura sujeitos ao regime concorrencial, na medida em que o objeto do contrato abrange prestações que não são suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente, o transporte escolar.*
- *Por último, todas as carreiras públicas estão carregadas no SIGGESC e têm as respetivas Autorizações Provisórias emitidas pela autoridade de transportes competente, a CIM Região de Coimbra (para os serviços intermunicipais e inter-regionais como competência atribuída, e para os serviços municipais da Lousã, como competência delegada pelo município à respetiva comunidade intermunicipal).*

18. Mais uma vez, não foi prestada informação circunstanciada, remetendo-se para um documento de 2008 e apenas relativamente a um dos contratos mencionados.

19. Por email de 27-12-2019, a AMT comunicou ter constatado a contratação de serviços de transportes no concelho da Lousã no Portal base dos Contratos Públicos⁵, com a [confidencial], no valor de [confidencial], euros, sem sujeição a parecer prévio desta Autoridade, pelo 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, no prazo de 10 dias, foi solicitado:

- O envio da fundamentação e das peças procedimentais daquele procedimento;
- Resposta circunstanciada e especificada quanto às questões colocadas pela AMT, no que se refere ao procedimento tido com a [confidencial].

20. Não foi obtida resposta até à data.

21. Posteriormente, foi novamente constatada a contratação de serviços de transportes no concelho da Lousã no Portal base dos Contratos Públicos⁶, com a [confidencial], no valor de [confidencial], euros, sem sujeição a parecer prévio desta Autoridade.

22. De referir também que:

⁵ [confidencial],
⁶ [confidencial],

- 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.
23. A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra deu conta à AMT da prorrogação de autorizações provisórias, tendo também submetido as peças de procedimento para o concurso a ser lançado para todos os serviços de transporte da região – que se encontra em análise - mas no que se refere ao Município da Lousã não foi obtida, até à data, resposta sobre contratos em vigor ou que tenham sido prorrogados.
24. Por informação transmitida pela [confidencial] de 29-11-2019, em resposta Ofício n.º 5486-CA/2019 de 04-11-2019, apenas é mencionado o contrato celebrado com a [confidencial], em 2012.

II – DO PARECER

25. 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.
26. 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.

27. 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 serviço⁷;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais⁸;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁹;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade¹⁰.

28. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007¹¹ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

29. 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-

⁷ 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.

⁸ Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

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

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

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).

30. 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.
31. 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.
32. 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.
33. 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.
34. De qualquer modo, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime, que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações e informações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, além de ter realizado ações informativas em todo o país, e

emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos¹².

35. Tal como consta de informação da AMT¹³ 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.
36. 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.
37. 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”*.
38. 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*

¹² Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

¹³ 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”.*¹⁴

39. 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”.*
40. 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”.*
41. Do mesmo passo, decorre das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento n.º 1370/200, que, *“de forma a garantir a aplicação de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, as entidades competentes, sem prejuízo da proteção de interesses comerciais, devem poder aceder a dados de base essenciais, exatos e adequados por parte dos seus detentores. Considera-se que a não prestação de informação essencial ou prevista legalmente, sem justificação objetiva, a uma autoridade pública, poderá consubstanciar um entrave ao estabelecimento de regras transparentes ou de procedimentos equitativos, e por isso ser, em si mesma, um entrave à concorrência nos mercados.”.*
42. 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.

¹⁴ 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

43. 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.
44. 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.
45. 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 AMT¹⁵ e com as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas¹⁶, o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:
 - *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
 - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
46. Tal fundamentação nunca foi aportada, apesar das sucessivas solicitações e no âmbito de um enquadramento legal que não pode ser ignorado.
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 Lousã com 3 operadores, não existindo dados suficientes para garantir que se deu integral cumprimento ao previsto

¹⁵ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

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

- 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.
50. Acresce ainda que, mesmo após as diversas questões colocadas, e sabendo o Município da imperatividade de o parecer prévio da AMT, este não só não respondeu cabalmente às questões como ainda procedeu a novas adjudicações.
51. 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.
52. O serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial¹⁷ que deve ser assegurado, devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes.
53. 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.
54. 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 passageiros¹⁸ – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
55. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto aos enquadramentos contratuais, pelo vigentes em 2018 e até à data, que vinculam o Município com a [confidencial], [confidencial], e [confidencial], incluindo prorrogações, nenhum deles sujeito a avaliação da AMT ou sobre os quais foi apresentada fundamentação bastante, só poderá ser **negativo**.

¹⁷ Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

¹⁸ Nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e do decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

III - DETERMINAÇÕES

56. No que se refere à fiscalização da legalidade, nos termos do consignado nos artigos 23.º 40.º e 46.º do RJSPTP, a violação de uma determinação e de uma obrigação de serviço público constituem, por si só, uma infração punível com contraordenação, sendo que, nos termos do artigo 40.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT pode proceder ao sancionamento de infrações como sejam (i) o incumprimento de normas nacionais e da União Europeia que se insiram nas suas atribuições e que imponham obrigações às empresas ou operadores dos setores regulados, designadamente rodoviários, ferroviários, marítimos, fluviais (ii) a violação de regras nacionais ou da União Europeia aplicáveis ao recebimento de compensações ou auxílios financeiros (iii) o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato.
57. Neste âmbito, deverá ser determinado ao Município que no prazo máximo de 20 dias:
- Elabore 3 (três) relatórios de execução contratual – quanto a cada contrato de cada empresa, desde 2017 - comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração¹⁹ 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;
 - Os referidos relatórios deverão 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.
58. O Município deverá ainda:

¹⁹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- 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 2015.²⁰, 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 incumprimento²¹, na pendência do procedimento concursal da respetiva Comunidade Intermunicipal, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento.
59. 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.
60. Não se encontrando demonstrada a legalidade dos enquadramentos contratuais referidos, os pagamentos de compensações/remunerações pela autoridade de transportes, carecem de fundamento e legitimidade legal, não devendo prosseguir até que se encontram comprovadamente sanadas as insuficiências/irregularidades referidas no presente parecer.
61. Neste registo, uma vez que os contratos não foram sujeitos a parecer prévio da AMT, poderá ser invocada a anulabilidade dos atos administrativos, nos termos do consignado nos artigos 91.º e 163.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como o incumprimento das determinações efetuadas pela AMT poderá despoletar os competentes procedimentos contraordenacionais.

IV - CONCLUSÕES

62. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que as prestações de serviços de transportes contratadas pelo

²⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²¹ 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> (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

Município com as empresas [confidencial], não se encontram, de forma clara e objetiva, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.

63. 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.
64. 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, 19 de março 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho