

PARECER N.º 46/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Anadia remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por via de correio eletrónico datado de 31-07-2019, o processo no âmbito do procedimento “*Concurso Público para a prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível, na área geográfica do Concelho de Anadia*” para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Foram enviadas as peças do procedimento e respetiva fundamentação, tendo sido, no âmbito das interações mantidas, solicitados esclarecimentos por esta Autoridade, a 27/08/2019, 03/02/2020, 31/12/2020 e 12/03/2021, os quais foram respondidos, respetivamente, em 09/09/2019, 10/02/2020, 06/01/2021 e 26/03/2021.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do consignado no 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.
4. 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, incluindo:
 - 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 serviço¹;

¹ 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.

- 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 contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
5. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos, para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir 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"*.
6. Em primeiro lugar, cumpre aferir o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP), no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa⁵ e subvenções públicas.
7. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da 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 dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

² 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.

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

⁴ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁵ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

II - DO ENQUADRAMENTO

8. O Município delegou e partilhou competências de Autoridade de Transportes na Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA), a 9 de junho de 2017, relacionadas com o serviço público de transporte de passageiros de abrangência municipal, ou que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na área geográfica do seu território.
9. De acordo com o Programa de Concurso apresentado pelo Município, “o presente Concurso tem como objeto a *“prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível, na área geográfica do concelho de Anadia, em conformidade o disposto na lei nº 52/2015, de 9 de junho e decreto-lei nº 60/2016, de 8 de setembro”*, tendo sido fixado o preço base para a prestação de serviço no valor de [confidencial] ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor, não sendo exigida a prestação de caução.
10. O ponto 6 do Programa de Concurso estabelece que a proposta deve, entre outros pontos, ser constituída por (i) Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos, (ii) Preço total da proposta (iii) Preço unitário/mensal e (iv) Taxa legal do IVA a aplicar.
11. De acordo com o ponto 15, “*A adjudicação será efetuada segundo o critério da “proposta economicamente mais vantajosa” sendo a avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, e sempre em acordo com o descrito no “Caderno de Encargos” (de ora em diante, CE).*”
12. De acordo com as Especificações Técnicas Anexas ao CE, “*O atual sistema de transportes públicos existente no Concelho de Anadia não apresenta oferta com resposta satisfatória nas zonas de menor densidade populacional. Este cenário limita as condições de mobilidade da população residente, principalmente a população idosa, no acesso aos serviços públicos, equipamentos coletivos e atividades económicas, que em regra se concentram na sede de Concelho. Neste contexto, importa criar uma oferta de transporte público de passageiros que se adapte às características do território, às necessidades da população residente no acesso aos serviços públicos, equipamentos coletivos e atividades económicas, e se articule e torne complementar do atual sistema de transportes públicos, rodoviário e ferroviário.*”
13. Segundo a Cláusula 5.^a do referido documento, da celebração do contrato decorrem para o adjudicatário diversas obrigações, entre elas:

- *“prestar o serviço objeto do presente procedimento conforme definido nas especificações técnicas do serviço público de transporte de passageiros flexível em anexo ao presente Caderno de Encargos e seus anexos, bem como demais documentos contratuais;*
- *comunicar, antecipadamente, ao Município de Anadia os factos que tornem total ou parcialmente impossível a prestação do serviço objeto do presente procedimento ou o cumprimento de qualquer outra das suas obrigações;*
- *não alterar as condições da presente prestação de serviço sem prévia autorização do Município de Anadia;*
- *prestar de forma correta e fidedigna as informações referentes às condições em que a prestação de serviço é realizada, fornecendo todos os esclarecimentos que se justifiquem no prazo indicado pelo Município de Anadia;*
- *e, comunicar qualquer alteração que ocorra durante a execução do contrato, com relevância para a prestação dos serviços referente, nomeadamente, à alteração da sua denominação social, dos seus representantes legais;*
- *comunicar ao Município de Anadia a identidade e os contactos do responsável pela execução do contrato, a quem aquele se deverá reportar para esclarecimento de qualquer questão relacionada com a prestação de serviços objeto do presente procedimento;*
- *colaborar e não impedir por qualquer forma a fiscalização e inspeção que a entidade adjudicante entenda efetuar no âmbito da execução do contrato;*
- *manter os equipamentos, em perfeitas condições de segurança, qualidade, higiene, conforto e asseio;*
- *entregar ao Município de Anadia, até ao dia vinte do mês seguinte, o produto da venda dos bilhetes cobrados no mês anterior, acompanhado de relatório, em formato digital, do qual conste, designadamente, número e tipo de bilhetes vendidos e o número de passageiros transportados;*
- *cumprir as demais obrigações previstas na legislação em vigor sobre a matéria, no presente Caderno de Encargos e nas Especificações Técnicas”.*

14. A Cláusula 10.^a do CE estabelece o regime das sanções contratuais em caso de incumprimento pelo adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do adjudicante emitidas nos termos da lei ou do contrato, sem prejuízo

da resolução sancionatória do contrato de prestação de serviços (prevista na Cláusula 12.^a do CE).

15. Em conformidade com o estipulado na Cláusula 10.^a, o *“incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o Município de Anadia pode resolver o contrato e aplicar sanções pecuniárias de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento cujo valor acumulado não deverá exceder 20% do preço contratual”, e “Pelo incumprimento do serviço objeto do contrato, até 5% do valor da proposta”, sendo que “Na determinação da gravidade do incumprimento, o Município de Anadia tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do fornecedor e as consequências do incumprimento.”.*
16. Mais acrescenta a aludida cláusula que *“As penas pecuniárias previstas na presente cláusula não obstam a que o Município de Anadia exija uma indemnização por danos emergentes, nomeadamente pelos prejuízos decorrentes da adoção de novo procedimento de formação de contrato.”.*
17. A Cláusula 14.^a do CE estabelece que ao contrato *“Não é exigida a prestação de caução de acordo com o valor do procedimento, alínea a) e b) do n.º 2 do artigo 88º, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º.”.*
18. Por seu turno, as Especificações Técnicas do Contrato, estabelecem:
 - Descrição dos percursos;
 - Tarifário;
 - Características dos veículos;
 - Paragens
 - Solicitação/Reserva do Serviço
19. Segundo o ponto 4 das especificações técnicas do CE, *“Em caso de avaria do veículo afeto à operação, o adjudicatário deverá apresentar no prazo máximo de duas horas, uma viatura de substituição com caraterísticas similares.”*
20. O documento também estabelece que o custo do bilhete é de 1,00€ por viagem, quando se realize no exterior da zona urbana de Anadia, e 0,50€ por viagem quando esta se realize no interior da zona urbana de Anadia, sendo que sempre que ocorram alterações ao preço dos bilhetes estabelecido, o Município deverá informar o adjudicatário com cinco dias uteis de antecedência relativamente ao início da cobrança do novo preço.

21. Aporta o Município que, neste particular, *“O tarifário fixado tem em conta o contexto socioeconómico do território onde se pretende realizar o serviço público de transporte de passageiros – zonas predominantemente rurais com forte presença de população idosa, apresentando baixo poder de compra e dificuldade de acesso a serviços públicos e atividades económicas.”*.
22. Do mesmo passo, *“A receita obtida com a venda de bilhetes reverte para o Município de Anadia, devendo ser entregue pelo adjudicatário nos termos previstos da alínea i) do número 1. da cláusula 5ª do presente Caderno de Encargos”*.
23. Por outro lado, é estabelecido que o adjudicatário terá que afetar à prestação do serviço, no prazo máximo de 10 dias após a assinatura do contrato, um veículo que, entre outros pontos, não tenha idade superior a 5 anos, devendo todas as viaturas estar equipadas com um sistema de bilhética automatizado.
24. Para a definição do preço base, o Município refere que foram tidos em conta os valores dos procedimentos contratuais desenvolvidos nos anos de 2017 e de 2018, para a realização do mesmo serviço público de transporte de passageiros, estabelecendo-se um valor base mensal de [confidencial] , a que acresce o IVA à taxa em legal em vigor.
25. Nos percursos objeto do presente procedimento são percorridos, em média, 234 km por dia, resultando num valor médio mensal de 5.148 km por mês, o que faz com que o preço médio unitário por km ascenda a € [confidencial]

III – DO CADERNO DE ENCARGOS

26. A Cláusula 4.ª fixa o prazo contratual de 13 meses, após a assinatura do contrato, sem prejuízo das obrigações acessórias que deverão perdurar para além da cessação do contrato.
27. De acordo com a Cláusula 6.º constituem obrigações principais do adjudicatário:
 - *“prestar o serviço objeto do presente procedimento conforme definido nas especificações técnicas do serviço público de transporte de passageiros flexível em anexo ao presente Caderno de Encargos e seus anexos, bem como demais documentos contratuais;*
 - *comunicar, antecipadamente, ao Município de Anadia os factos que tornem total ou parcialmente impossível a prestação do serviço objeto do presente procedimento ou o cumprimento de qualquer outra das suas obrigações;*

- *não alterar as condições da presente prestação de serviço sem prévia autorização do Município de Anadia;*
- *prestar de forma correta e fidedigna as informações referentes às condições em que a prestação de serviço é realizada, fornecendo todos os esclarecimentos que se justifiquem no prazo indicado pelo Município de Anadia; e comunicar qualquer alteração que ocorra durante a execução do contrato, com relevância para a prestação dos serviços referente, nomeadamente, à alteração da sua denominação social, dos seus representantes legais;*
- *comunicar ao Município de Anadia a identidade e os contactos do responsável pela execução do contrato, a quem aquele se deverá reportar para esclarecimento de qualquer questão relacionada com a prestação de serviços objeto do presente procedimento;*
- *colaborar e não impedir por qualquer forma a fiscalização e inspeção que a entidade adjudicante entenda efetuar no âmbito da execução do contrato;*
- *manter os equipamentos, em perfeitas condições de segurança, qualidade, higiene, conforto e asseio;*
- *entregar ao Município de Anadia, até ao dia vinte do mês seguinte, o produto da venda dos bilhetes cobrados no mês anterior, acompanhado de relatório, em formato digital, do qual conste, designadamente, número e tipo de bilhetes vendidos e o número de passageiros transportados;*
- *cumprir as demais obrigações previstas na legislação em vigor sobre a matéria, no presente Caderno de Encargos e nas Especificações Técnicas.”*

28. A estrutura geral do serviço de transporte em presença, nomeadamente no que se refere a circuitos e horários, encontra-se descrita no Anexo (especificações técnicas do serviço público de transporte de passageiros flexível) ao caderno de encargos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido.

IV – DA ANÁLISE

29. A título de ponto prévio, e sem prejuízo do antedito, cumpre assinalar que, em sede de pedido de esclarecimentos formulado no âmbito do contrato celebrado em 2019, a AMT solicitou formalmente ao Município que promovesse cabal esclarecimento “....acerca do racional económico-financeiro subjacente ao apuramento do valor de base de €

[confidencial] 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. Ademais, foi expressamente referido que para avaliar da adequação da compensação/remuneração é relevante deter informação acerca dos custos e receitas que estão associados à prestação dos serviços, tendo sido solicitado esclarecimento acerca de que forma o valor contratual dá resposta aos comandos vertidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP.”.

30. Nesta data foram solicitados os seguintes esclarecimentos:

- “Data expectável do início do contrato em apreço ou do lançamento do concurso público;
- Indicação se estes percursos de transporte flexível (na sua totalidade ou parcialmente) que se pretendem contratar - mediante o lançamento de concurso público - já se encontram a ser assegurados atualmente (ou no passado recente). Caso a resposta seja afirmativa, solicita-se o envio dos respetivos contratos e anexos e demais elementos/documentos tidos por convenientes;
- O envio da Deliberação da Câmara que aprova a abertura do Concurso Público em apreço;
- Qual o racional económico económico-financeiro subjacente ao apuramento do valor base de €[confidencial] acrescido de IVA à taxa legal, 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 informação. Solicita-se que de forma circunstanciada, se informe de que forma o valor contratual dá resposta aos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP?
- Qual a justificação subjacente à fixação do tarifário para utilização do serviço de transporte nos termos do disposto no ponto 3 das “Especificações Técnicas do Serviço Público de Transporte de Passageiros Flexível”?;
- No que respeita às Cláusulas 10.º (penalidades contratuais) e 12.º (Resolução por parte do contraente público) do Caderno de Encargos, o que se entende por infração leve, grave ou muito grave? Convém densificar estas cláusulas, no mínimo definir o que consubstancia uma infração grave, recorrendo,

designadamente, ao estabelecimento de indicadores de serviço público a que o operador deve estar obrigado a cumprir. 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 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 um dos percursos, 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.”*

31. Naquela data foram ainda comunicadas todas as orientações emitidas pela AMT e em 31-12-2019 foi ainda questionado:

- *um ponto de situação, no prazo de 10 dias úteis, sobre o procedimento relativo ao transporte público flexível em Anadia, designadamente, se o mesmo foi eventualmente abrangido pelo Concurso da CIM para a região, se foi objeto de prorrogação e se está em execução e, caso a resposta seja afirmativa, questiona-se o Município até que data e se os elementos essenciais (designadamente, o preço) se mantiveram.*
- *Aproveita-se o ensejo para solicitar informação sobre o cumprimento do artigo 22.º do RJSPTP por parte do operador do serviço de transporte em questão.*

32. Nesta sequência, o Município limitou-se a responder que *“O preço base do procedimento foi calculado com referência aos valores dos procedimentos contratuais desenvolvidos nos anos de 2017 e 2018, para a realização do mesmo serviço público de transporte de passageiros. Em 2017, foi adjudicado este serviço público por um valor de [confidencial] € + IVA (incluindo toda a sinalética das paragens e horários), para um período de 12 meses, correspondendo a um valor mensal de [confidencial] € + IVA. No ano de 2018, a adjudicação foi contratada para um período de 12 meses, pelo valor de [confidencial] correspondendo a uma valor mensal de [confidencial]. No presente concurso público propõe-se um ligeiro aumento relativamente ao valor adjudicado no ano de 2018, estabelecendo-se um valor base mensal de [confidencial]”*.
33. Ora, resulta com meridiana clareza do esclarecimento prestado que não é feita referência a receitas, ou sequer uma alusão (mesmo que genérica) a custos de exploração, não se identificando quais os custos que foram considerados ou se os mesmos foram validados pelo Município.
34. Por outro lado, no âmbito do controlo anual de compensações, o Município transmitiu os valores infra à AMT.
- [confidencial]
35. Nesse sentido, e a esta luz, considerou-se ser esclarecer a coerência dos montantes indicados, o que não se verificou.
36. Naquela mesma data foi recordado: *No que se refere ao pagamento de compensações financeiras, devem ser cumpridos os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (designadamente o Anexo) bem como o artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição e uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial. (Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) Ou seja, na fundamentação do preço contratual, competência da entidade adjudicante, ou seja do Município, decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos, do RJSPTP, e do*

Regulamento (CE) 1370/2007, dos Guiões referidos e do Acórdão do Tribunal⁶ de Contas(), que 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”.*

37. Do mesmo passo, por via de email datado de 12 de março do corrente ano, a AMT, entre outros pontos, deu nota ao Município que, uma vez que em 29 de dezembro de 2020, este celebrou “...novo “contrato de prestação de serviços de rede de transporte de passageiros”, também sem emissão de parecer prévio por parte desta autoridade, a prestação dos esclarecimentos ora elencados deve abarcar também este novo instrumento contratual, aportando ainda os dados de execução atinentes ao contrato celebrado em 2019.”.
38. Conforme assinalado supra, o Município respondeu por via de email datado de 26 de março do corrente ano, tendo centrado a sua resposta no contrato celebrado em 2019, nada aportando relativamente ao instrumento contratual celebrado em 29 de dezembro de 2020, facto de que tomamos a devida nota.
39. Dito isto, importa começar por relevar que a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público⁷ 8:

⁶ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_I52_2015_9jun.pdf

⁸ A AMT efetuou 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 às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas 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. Entre eles: (i) Esclarecimento para 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 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. (ii) Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes:

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;
- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPT, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.

40. Não obstante, o legislador havia pré-determinado, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.

41. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:

- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;

<https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>; (iii) 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 (iv) 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> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) 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 ; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/> ; (ix) 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). (x) 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>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf> ; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

- Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
 - Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial⁹ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
42. Como referiu a AMT¹⁰, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem ser notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
43. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (e, acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹¹), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º 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”.*

⁹ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹¹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

44. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹² ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
45. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
46. Cumpre sublinhar que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"^{13, 14}*
47. Por outro lado, referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público", sendo que as incidências "(...) são calculadas comparando a totalidade*

¹² Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

¹³ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

¹⁴ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.¹⁵

48. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
49. Em paralelo, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁶, igual ao efeito financeiro líquido”.*
50. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em*

¹⁵ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.*

¹⁶ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.

51. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*
52. De sublinhar que 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 2016¹⁷, 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 .
53. Tal como consta de informação da AMT 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.
54. 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.

¹⁷ 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

55. As autoridades locais devem asseverar o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, para 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”.
56. Ademais, a AMT vem defendendo que os operadores devem fornecer dados das vendas e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística, 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.
57. Aliás, 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 viabiliza a introdução de 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.
58. 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.”*.
59. Noutra vertente, o pagamento de uma compensação/remuneração deverá consubstanciar uma contrapartida pela imposição, por via pública, de determinada obrigação contratual que o operador não efetuariaria 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.

60. Por este motivo, é sempre de aferir igualmente se 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.
61. Caso assim não suceda, 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.
62. Ora, no processo em análise importa ainda atender ao enquadramento preconizado pelo Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, o qual estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF).
63. Conforme decorre do preâmbulo do diploma e do respetivo artigo 2.º, o TPF aplica-se a situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular ou em táxi não dê uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade populacional, com incidência de casos de exclusão social por via económica, ou em períodos noturnos e aos fins de semana.
64. O mesmo decreto prevê a possibilidade de realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de serviço de TPF, sendo nestes casos efetuado mediante contrato celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se nestes casos as disposições fixadas no contrato, quanto a tarifário e outras condições de exploração.
65. O decreto estabelece ainda, entre outras, as regras de acesso, modalidades de transporte de passageiros flexível, formas de solicitação de serviços ou reservas e os títulos de transporte e tarifas, sendo estes últimos fixados de acordo com a regulamentação especial atinente a regras gerais tarifárias ou nos termos do contrato celebrado com a autoridade de transportes competente.
66. No caso em presença, e face ao exposto, o valor apurado/preço base apenas é justificado pelo Município por remissão para o preço praticado nos últimos anos para os mesmos serviços.

67. Em rigor, e atento este particular, informou o Município que *“Para a definição do valor base do procedimento procedeu-se a uma contabilização dos encargos que a Câmara Municipal de Anadia teria para realizar o serviço público de transporte de passageiros flexível com meios próprios.”*, tendo aportado os seguintes dados:

[confidencial]

68. Quanto a este aspeto, à partida, os tarifários em causa são estipulados com o pressuposto de cobrir os custos associados à exploração em função dos quilómetros efetivamente percorridos.
69. No entanto, não foram aportados dados reais de custos e receitas associadas à prestação do serviço, pelo que se torna impossível avaliar a conformidade legal do modelo contratual. Aliás, nem resulta claro se o operador em causa, e neste percurso, beneficiou e/ou beneficia de outros apoios, compensações ou remunerações, pagas pelo município ou outra entidade, designadamente ao abrigo do PART ou outras verbas.
70. Noutro passo, veio o Município informar, também em sede de esclarecimentos, que *“Considera-se incumprimento contratual, o incumprimento das obrigações estabelecidas na Cláusula 5 do Caderno de Encargos referente ao Concurso Público para prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível. aplicação de sanções por incumprimento contratual e o valor da sanção pecuniária tem em conta a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do fornecedor e as consequências do incumprimento. De qualquer modo, esclarece-se que em próximos procedimentos serão atendidas as sugestões enunciadas na comunicação da AMT, estabelecendo-se as obrigações contratuais com maior objetividade e também mensuráveis.”*.
71. De qualquer modo, haverá que sublinhar que importa garantir que qualquer incumprimento das obrigações contratuais seja passível de sancionamento.
72. Para este efeito, e apesar de existir norma legal sancionatória, deve o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP¹⁸, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.¹⁹

¹⁸ Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

¹⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

73. De sublinhar que, tal como publicitado pela AMT²⁰:

- A fundamentação do preço contratual constitui uma competência da entidade adjudicante, está subjacente ao enquadramento legal, nacional e europeu, e às orientações da AMT nesta matéria, que apenas através do cumprimento da obrigação de transmissão de informação por parte de operadores económicos, beneficiários de financiamento público, é possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos;
- A atribuição de tais compensações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que as autoridades de transportes/entidades adjudicantes devem poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhes permitam exercer as competências que legalmente lhes estão atribuídas.
- 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;
- Se os operadores de transportes não transmitirem a informação a que estão legalmente obrigados, não será, em princípio, aceitável que sejam beneficiários daquele esforço financeiro público.

74. Nesse sentido, ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.

75. Sucede que, não obstante as interações empreendidas, tal fundamentação nunca foi cabalmente aportada no âmbito de um enquadramento legal que não pode ser ignorado.

76. Acresce que, com a implementação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril²¹, a fundamentação de contratos em vigor assume ainda mais relevante importância, uma vez que se pretende assegurar que os operadores não estão em situação de sobrecompensação.

²⁰ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

²¹ 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

77. Assim, o não esclarecimento de condições contratuais atinentes ao instrumento celebrado em 2019 e sobretudo ao formalizado em 2020, comprometem a avaliação prevista no artigo 6.º do citado diploma, 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.
78. 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 de Anadia com a [confidencial] , não existindo dados suficientes para garantir que se deu integral cumprimento ao previsto no RJSPPT e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações.
79. Bem ao contrário, pois não foram apresentados quaisquer dados objetivos relativos a receitas, nem o racional subjacente aos preços contratuais e nem 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.
80. 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.
81. O serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial que deve ser assegurado, devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes.
82. 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.
83. Por outro lado, não se julga aceitável que 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 – possa redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
84. De recordar que já através dos ofícios 1563-A/2018 de 06-06-2018 e 3104-CA/2019, de 9-07-2019, a AMT já havia alertado o Município para o enquadramento jurídico em causa.
85. Acresce que, não obstante a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro ter lançado um procedimento concursal para todos os serviços de transporte daquele território, o

mesmo veio a ficar deserto, por não apresentação de propostas e, até à data, não foram apresentadas novas peças procedimentais para avaliação da AMT,

86. De recordar que o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, permitiu que os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros vigorassem até 3 de dezembro de 2021, na perspetiva de virem a ser substituídos pelo contrato regional conduzido pela CIM.
87. Ou seja, não se perspetivando a sua adjudicação a breve prazo, tal significa que todos os contratos vigentes se deverão conformar, com celeridade, com o enquadramento legal já citado, não sendo admissível a sua continuidade sem o cumprimento das diversas orientações da AMT e, muito menos, do mínimo de informação exigível para qualquer despesa pública, sobretudo no setor dos transportes.
88. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto aos enquadramentos contratuais, vigentes desde 2019, que vinculam o Município com a [confidencial] , sendo que o último, celebrado em dezembro de 2020, não foi sequer sujeito a avaliação da AMT, ou sobre os quais não foi apresentada fundamentação bastante, apenas poderá ser negativo.
89. Assim, no que belisca 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.
90. Neste âmbito, **determina-se** ao Município que no prazo máximo de 20 dias úteis:
- Elabore relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração 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, incluindo vendas, receitas, passageiros e custos, bem como confirmação do

cumprimento de obrigações de informação e cumprimento de obrigações contratuais), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;

- referido relatório deverá incluir também **todos** os esclarecimentos oportunamente solicitados pela AMT quanto a ambos os contratos, designadamente, e sem prejuízo de outros, quanto ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações²²;
- Demonstre que se cumpriram as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPT²³, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;
- Aporte dados e/ou fundamentação adicional aos procedimentos para emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.

91. 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, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio²⁴ 25;
- Ponderar o 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, na pendência do procedimento concursal da respetiva Comunidade Intermunicipal, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento.

92. Para este efeito, dever-se-á também ter em conta o anteriormente transmitido pela AMT:

- No que se refere a obrigações operacionais, definir o que se considera incumprimento (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), Regularidade ou número de serviços suprimidos / o número total de serviços

²² Controlo de compensações 2019: <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>; Controlo de compensações 2018: https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes_financeiras.pdf; controlo de compensações 2009-2017: https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

²³ AMT Inicia Procedimentos Contraordenacionais Contra Operadores de Transportes por Incumprimento de Obrigações Legais de Prestação de Informação - https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf

²⁴ Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

²⁵ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público - https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

programados não podendo ser inferior a x%; Pontualidade ou número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%?

- Estipular obrigação contratual de o operador colaborar com o Município no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual;
- Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018^[1];
- Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPT;
- Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, bem como prever a possibilidade de introduzir ajustes e acertos ao valor da compensação em função de dados reais de execução contratual ou após validação dos mesmos;
- Cumprir o artigo 45.º do RJSPT, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais. Neste aspeto, todas as obrigações contratuais, sobretudo operacionais, devem ser objetivas e

^[1] Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

mensuráveis, pois caso contrário são subjetivas, não sendo possível apurar incumprimentos.

93. 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.
94. Neste registo, salientamos ainda que a não sujeição destes contratos a parecer prévio da AMT, poderá motivar a invocação da 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.

V - CONCLUSÕES

95. 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.
96. Nesse sentido, determina-se ao Município 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 20 dias úteis, dê cumprimento às determinações efetuadas no capítulo anterior, designadamente prestando as informações em falta e propondo as soluções relevantes para a sanção da insuficiências apontadas..

Naturalmente, tais determinações não obstem 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, 23 de abril de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho