

PARECER N.º 55/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO

I – DO OBJETO

1. Através do Ofício n.º 1233-CA/2017, de 04-04-2018 foi solicitada informação à Autarquia de Alcobaça sobre a contratação de serviços de transporte de passageiros, sem sujeição a parecer prévio vinculativo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Através do Ofício n.º 314-CA/2019, de 07-02-2019 (que por lapso referia 2018), foi comunicado à Autarquia 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. De qualquer modo, tal não impedia a verificação da legalidade de instrumentos contratuais a todo o tempo.
3. Afigurando-se que os contratos então analisados teriam chegado ao fim da sua validade, foi solicitada informação, em 28-08-2019, nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º e artigo 40.º todos do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, sobre que contratos estão em vigor, incluindo as respetivas datas de vigência e término, no prazo de 15 dias úteis, sem prejuízo de envio de cópia dos mesmos.
4. Em 23-01-2020, Nos termos do consignado nas alíneas a), f), j), k), m) e q) do n.º 1 e alíneas a), f) e j) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, e alínea h) do n.º 1 do artigo 40.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, foi notificado o Município para prestação da informação em falta, no prazo de 5 dias.
5. Em 29-01-2020, a autarquia respondeu à AMT, referindo que *“o Município de Alcobaça transferiu a sua competência neste particular para a Comunidade Intermunicipal do Oeste, pelo que solicitamos a V. Exas. insta os serviços desta, no sentido de prestar a V. Exas. os esclarecimentos que considerem pertinentes.”*

6. E, 30-01-2020 a AMT solicitou informação sobre se a delegação de competências mencionada abrangia a gestão dos serviços urbanos da cidade de Alcobaça, o que foi confirmado pela Autarquia na mesma data.
7. Naquela data, foi solicitada informação à Comunidade Intermunicipal do Oeste (CIM) que respondeu a 03-02-2020 que a informação havia sido remetida em 15-11-2019.
8. Verificado que a informação havia sido remetida para um email incorreto (não rececionado pela AMT), foi de qualquer modo avaliada a informação prestada, onde se refere *“Apenas se encontra em vigor um contrato para a aquisição de serviços de transportes urbanos no Concelho de Alcobaça; O contrato acima mencionado teve o seu início em 31 de Janeiro de 2018, tendo sido prorrogada a sua duração, por acordo celebrado em 30 de Janeiro de 2019 entre a Oeste CIM, a CMA e a RDO – Rodoviária do Oeste, Lda, até ao dia 03 de Dezembro de 2019., tendo solicitado o envio de “cópia das peças do procedimento de atribuição dos serviços de transportes urbanos de Alcobaça (caderno de encargos e programa de concurso) bem como da respetiva fundamentação, como aliás tem sido solicitado, em procedimentos semelhantes, nos termos do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.”*
9. A 12-03-2020, a CIM respondeu que *“De acordo com o solicitado enviamos em Anexo renovação do acordo de cooperação anteriormente estabelecido”,* tendo a AMT em 13-03-2020 respondido que *“os documentos remetem para o caderno de encargos que esteve na base do contrato de 2018, que manteve as condições de anterior contrato de 2015, e que foi, entretanto, prorrogado (com o valor anual de 53760 euros). Naturalmente, que a leitura integrada das condições contratuais depende da totalidade dos documentos pré-contratuais e contratuais, bem como dos documentos de fundamentação de cada um deles. Tal informação afigura-se relevante para a avaliação deste procedimento (de acordo com o enquadramento e orientações/informação comunicadas pela AMT, pelo menos desde 2016), bem como para efeitos da análise do procedimento concursal submetido a parecer prévio desta Autoridade pela CIM Oeste.”*
10. A 02-04-2020, a CIM remeteu a informação solicitada e a 24-08-2020, a AMT referiu que, independentemente da avaliação a efetuar nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para a qual, tanto o Município como o operador devem

remeter dados a esta Autoridade¹ foram solicitados os seguintes esclarecimentos, para os efeitos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio:

- *“Questiona-se de que forma a autoridade de transportes fundamenta o preço contratual, nos termos previstos na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e no Regulamento (CE) 1370/2007 e assegura que determinado serviço, pretendido pelo Município e que por isso se justifica a despesa inerente, é efetivamente realizado? De sublinhar que a fundamentação do preço contratual e a validação de dados de base pela Autoridade de Transportes é crítica para a emissão de um parecer (positivo) desta Autoridade, nos termos legais e já anteriormente transmitidos a todas as autoridades de transportes;*
- *Existem relatórios de supervisão/acompanhamento contratual, quanto ao cumprimento de obrigações contratuais, designadamente de âmbito operacional?;*
- *No que se refere à transmissão de informação para supervisão contratual, não se vislumbra que informação é efetivamente transmitida e que índices são utilizados para aferir do cumprimento. Consideramos tal relevante, tendo em conta que a mesma fundamenta o pagamento da remuneração e deve constituir uma obrigação contratual, para garantir, a todo o tempo, a aderência ao enquadramento legal aplicável;*
- *Questiona-se se é transmitida a informação necessário para dar cumprimento aos reportes do artigo 18.º do regulamento n.º 430/2019 e aos relatórios do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007²;*
- *Informação sobre o racional de não previsão de regime sancionatório, em cumprimento do artigo 45.º do RJSPTP que estipula que “O contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas” e que “os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes que é parte no contrato, atender à gravidade da infração”. Caso as obrigações contratuais, que justificam esforço financeiro público, não sejam cumpridas*

¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf

² http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

então o pagamento de tais remunerações poderá perder o fundamento, pois poderá estar em causa que o operador proceda como entender e ainda assim recebe o pagamento contratual. Nesse sentido, já não se tratará de uma obrigação de serviço público e mero interesse comercial do operador, não se justificando, de facto e de direito, o esforço financeiro público para esta atividade;

- *Informação sobre se são cumpridas as obrigações de informação deste serviço na plataforma SIGGESC (artigo 22.º do RJSPTP);³*
- *Informação sobre o cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.”*

11. A 21-09-2020, a AMT solicitou um ponto de situação quanto aos esclarecimentos solicitados.
12. Face ao hiato de tempo decorrido após o pedido de informação, em 23-11-2020, 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, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, notificou a CIM para no prazo de 10 dias, prestar as informações/esclarecimentos solicitados.
13. Em 12-01-2021, atento o tempo decorrido após os inúmeros pedidos de informação, 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, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, considerou que no prazo impreterível de 5 dias, deveriam ser prestadas as informações/esclarecimentos solicitados, sendo os mesmos essenciais para garantir a conformidade legal do procedimento.
14. Em 12-02-2021 a CIM respondeu informando que:

³ (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)

- *“Em 31 de Julho de 2015 foi celebrado entre o Município de Alcobaça e a RDO – Rodoviária do Oeste, Lda, um contrato de aquisição de serviços de transportes urbanos para o respetivo concelho;*
- *O Município celebrou, contrato com o mesmo objeto, o qual cessou em 30 de janeiro de 2019;*
- *O Município de Alcobaça, por contrato interadministrativo, a 29 de dezembro de 2016, delegou na Comunidade Intermunicipal do Oeste as suas competências como Autoridade de Transportes;*
- *Face à cessação do contrato de prestação serviços de transportes urbanos para o concelho de Alcobaça, considerou-se indispensável evitar a rutura do serviço prestado à respetiva população;*
- *O Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Oeste, em termos gerais, na sua reunião de 13 de Dezembro de 2018, deliberou “por forma a evitar a rutura do serviço público do transporte rodoviário de passageiros, proceder desde já ao ajuste direto, o qual terá início a 13/12/2019 e uma duração máxima de dois anos”;*
- *Assim, a Comunidade Intermunicipal do Oeste, em reunião de Secretariado Executivo Intermunicipal de 30 de janeiro de 2019, aprovou um acordo de prorrogação do referido contrato até 3 de dezembro de 2019;*
- *O Acordo de Prorrogação foi assinado no dia 30/01/2019;*
- *O Conselho Intermunicipal, em reunião de 7 de fevereiro de 2019, ratificou a deliberação do Secretariado Executivo Intermunicipal;*
- *O Conselho Intermunicipal, na sua reunião extraordinária de 19/12/2019, deliberou, por unanimidade o seguinte: “O Conselho Intermunicipal deliberou, por unanimidade, autorizar a prorrogação do acordo por mais um ano ou até produção dos efeitos que advierem do procedimento de contratação pública para a rede de transportes públicos rodoviários, a adotar para todos os Municípios que integram a Autoridade de Transportes, consoante o facto que ocorra primeiro”.*

15. No que tange às questões colocadas, a CIM informou que:

- *“O preço contratual decorre das condições previstas no anterior contrato, que se remete em anexo (contrato n.º 5/2018), celebrado entre a RDO e o Município de Alcobaça, o qual migrou por via do contrato interadministrativo celebrado entre o Município em causa e a Comunidade Intermunicipal do Oeste;*
 - *No que tange aos relatórios de supervisão/acompanhamento contratual, quanto ao cumprimento de obrigações contratuais, designadamente de âmbito operacional, informa-se que existem relatórios mensais/anuais referentes a viagens realizadas com passageiros por paragem, horário e dia;*
 - *Como se sabe o Caderno de Encargos faz parte integrante do contrato. Assim, apesar de não se encontrarem definidas no contrato especificações respeitantes aos dados que possam aferir supervisão contratual, esta matéria encontra-se plasmada nas cláusulas técnicas do caderno de encargos. Como tal, é exigido ao operador o fornecimento de bilhética que permita registo e acesso às plataformas de reporting automático de validações e vendas de títulos de transporte, incluindo georreferenciação (cfr. n.º 2 da Cláusula 3.ª do Caderno de Encargos – Clausulas Técnicas);*
 - *No que concerne à transmissão da informação necessário para dar cumprimento aos reportes do artigo 18.º do regulamento n.º 430/2019 e aos relatórios do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007), informa-se que são enviados à Comunidade Intermunicipal do Oeste os relatórios semestrais*
 - *Quanto às multas contratuais, as mesmas encontram-se definidas Cláusula 9.ª do Caderno de Encargos.*
 - *No que tange ao cumprimento das obrigações de informação deste serviço na plataforma SIGGESC, informa-se que está registada a carreira 1094 – Alcobaça /Alcobaça.*
 - *Por último, o operador tem livro de reclamações físico e eletrónico – que remete regularmente à AMT em caso de registo de reclamações. “*
16. Em 17-02-2021, a AMT solicitou *“informação adicional, por ano, desde o início da exploração; Dados estatísticos de passageiros transportados, Dados de vendas, por títulos de transportes, incluindo passes escolares; Dado de compensações atribuídas (incluindo tarifárias), excluindo-se o valor relativo a remuneração contratual.”*

17. Mais se solicitou o envio de *“Relatórios de supervisão/acompanhamento contratual, quanto ao cumprimento de obrigações contratuais, designadamente de âmbito operacional, informa-se que existem relatórios mensais/anuais referentes a viagens realizadas com passageiros por paragem, horário e dia”. Naturalmente, se toda a informação referida supra constar dos referidos relatórios, bastará o envio dos mesmos.”*
18. Mais foi informado que *“a Câmara Municipal de Alcobaça nunca comunicou à AMT os dados relativos a verbas pagas quanto a concessões ou prestação de serviços ou transporte escolar, quanto aos períodos anteriormente solicitados pelo AMT (2009-2019), no âmbito de controlo anual de compensações⁴ Será relevante que tal situação seja sanada, designadamente para aferir que pagamentos foram efetuados e que incidem sobre este serviço em concreto”.*
19. Em 15-03-2021, face ao tempo decorrido após o pedido de informação, 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, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, a AMT notificou a CIM para, no prazo de 10 dias, prestar as informações/esclarecimentos solicitados.
20. Apesar do tempo decorrido, não foram prestadas todas as informações e, por essa razão, através do Ofício n.º 4499-CA/2021, de 27-04-2021, a informação anterior foi transmitida à CIM, tendo também sido considerado:
 - *“De recordar que o pagamento de compensações financeiras/remunerações/preço contratual para disponibilizar serviços públicos de transporte de passageiros, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (designadamente o Anexo) bem como o artigo 24.º do RJSPTP, tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição e uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial⁵.*

⁴ Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros relativo a 2019 <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>, Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros relativo a 2018 https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes_financeiras.pdf, Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros relativo a 2009-2017 https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

⁵ 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

- *Decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos, do RJSPTP, e do Regulamento, dos Guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte e do Acórdão do Tribunal de Contas⁶ o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações: (i) “Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”; (ii) Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e (iii) Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
- *Face ao exposto, nos termos das alíneas a), f), j), k), m) e q) do n.º 1 e alíneas a), f) e j) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, devem ser enviados, no prazo de 10 dias, todos os elementos solicitados, bem como a fundamentação do preço contratual/esforço financeiro associado a este serviço, e ainda os relatórios previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007, conforme orientações desta Autoridade^{7 8}.*
- *Sublinhamos que a prestação da informação referenciada é determinante para a emissão de parecer positivo por parte desta Autoridade, quanto à aferição da Compliance com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, sendo de ter em conta as orientações transmitidas a todas as autoridades de transportes.⁹*
- *Este aspeto tem também relevância para o n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.os 39-A/2020, de 16 de julho, 106-A/2020, de 30 de dezembro, e 6-B/2021, de 15 de janeiro,*

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

⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf e <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>.

⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

estabelece o seguinte: “5 - As entidades públicas que procedam à atribuição das compensações abrangidas pelo presente decreto-lei, e nos termos nele previstos, bem como de outras compensações ou apoios, no âmbito das respetivas competências, por via de instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, devem proceder à sua comunicação à AMT (...).”

II – DO PARECER

21. 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.
22. 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 Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
23. 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 serviço¹⁰;
 - 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 contratuais¹¹;

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados¹²;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade¹³.
24. 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 2007¹⁴ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
25. 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 enquadramentos. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).
26. 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.
27. 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

¹² Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

¹³ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

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

compensações/remunerações, bem como de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de tais obrigações.

28. 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.
29. 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.
30. De qualquer modo, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime¹⁵, 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 públicos¹⁶.
31. Tal como consta de informação da AMT¹⁷ 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.
32. 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*

¹⁵ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rsptp_2016-2020.pdf

¹⁶ Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

¹⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

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.

33. 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"*.
34. Também se defende que, *"os operadores devem fornecer dados das vendas e toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística e bem como de informação desagregada por carreiras/linhas, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso da repartição das receitas tarifárias e das compensações financeiras, podendo a autoridade de transportes proceder a correções ou suspender o pagamento de compensações até que a informação prevista no número anterior seja enviada ou retificada pelo operador"*.¹⁸
35. 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"*.
36. 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,*

¹⁸ 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

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”.

37. 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.”.*
38. 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.
39. 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.
40. 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.
41. 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 AMT¹⁹ e com as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas²⁰, 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”.*

42. Tal fundamentação nunca foi aportada, apesar das sucessivas interações e solicitações e no âmbito de um enquadramento legal que não pode ser ignorado.
43. Acresce que, com a implementação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a fundamentação de contratos em vigor assume ainda mais relevante importância, uma vez que se pretende assegurar que os operadores não estão sem situação de sobrecompensação.²¹
44. Assim, o não esclarecimento de condições contratuais vigentes à data de entrada em vigor daquele diploma comprometem a avaliação prevista no artigo 6.º do mesmo, uma vez que o mesmo implica a análise de todo o esforço financeiro público dirigido aos mesmos serviços de transporte público, sejam da responsabilidade do Município, sejam da responsabilidade da CIM.
45. 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 de instrumentos contratuais, não existindo informação que garanta que se deu integral cumprimento ao previsto no RJSPTP e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios

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

²⁰ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.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

legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações.

46. De sublinhar que não está em causa a mais valia ou imprescindibilidade de um serviço de transporte de passageiros pois é um serviço público essencial²² que deve ser assegurado, devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes.
47. 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, e a não transmissão de qualquer informação à AMT, não se defendendo, assim, o interesse público subjacente.
48. Por outro lado, não se julga aceitável que a não 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 passageiros²³ – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
49. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto a vínculos contratuais entre o Município e o operador, incluindo os pagamentos efetuados por aquele, só poderá ser **negativo**.

III - DETERMINAÇÕES

50. 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.
51. Neste âmbito, deverá ser determinado à CIM que no prazo máximo de 20 dias úteis:

²² Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

²³ 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.

- Preste todos os esclarecimentos solicitados;
 - Elabore relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração²⁴ fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPT 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;
 - Demonstre que se cumpriram, para cada operador, as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPT, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;
 - Proceda 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 2015.²⁵ bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio²⁶;
 - Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.
52. 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.
53. Neste registo, uma vez que os instrumentos contratuais em apreço não foram sujeitos a parecer prévio da AMT, poderá ser invocada a anulabilidade dos atos administrativos, nos termos do consignado nos artigos 91.º e 163.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como o incumprimento das determinações efetuadas pela AMT poderá despoletar os competentes procedimentos contraordenacionais.

IV - CONCLUSÕES

²⁴ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

54. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a contratualização de serviços promovida pela CIM não se encontra, de forma clara, objetiva e comprovada, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.
55. Nesse sentido, determina-se 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, seja dado cumprimento às determinações efetuadas no capítulo anterior.
56. 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 da CIM, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

Lisboa, 28 de junho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho