[versão não confidencial]

PARECER N.º 59/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO

I – ENQUADRAMENTO

1. Pelo Oficio n.º 3750-CA/2019 de 25-07-2019, dirigido ao Município da Nazaré (Município), a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, informou ter por atribuições, entre outras, a emissão 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.

2. Aquela solicitação foi efetuada no âmbito da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica, e nos termos e ao abrigo das atribuições da AMT, constantes do artigo 5.º dos seus estatutos aprovados pelo Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, em especial dos poderes que lhe são atribuídos pela alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º de "*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".*

3. Foi referido que através do Ofício n.º 301-CA/2018, de 06-02-2019, dirigido à Comunidade Intermunicipal do Oeste e com pedido de remessa aos Municípios associados, foi esclarecido que:

   - Por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito dos transportes e da mobilidade, designadamente, que disponibiliza serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições especificas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação;

- As autoridades de transportes devem tornar público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, incluindo nesse relatório a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida;

- Tais comandos legais, baseados igualmente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)1, quanto aos auxílios de Estado e à contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes, abrangem também as autoridades de transportes quando prestam diretamente serviços de transporte de passageiros, com recurso a meios próprios - serviços municipalizados, intermunicipalizados, operadores locais e internos.

4. Foi referido que no âmbito da monitorização da implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, foi constatado no Portal Base dos Contratos Públicos que se efetuou a contratualização, em 2019, de serviços de transporte de passageiros na cidade da Nazaré.[1]

5. Mais foi referido que anteriormente, foi prestado esclarecimento às autoridades de transportes locais[2] sobre o enquadramento legal nacional e europeu e sublinhado que o parecer da AMT é essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros.

6. Nesse sentido, face ao exposto, 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, foram solicitadas melhores diligências no sentido do envio da informação relativa à contratação daqueles serviços – fundamentação e peças procedimentais -, bem como sobre o enquadramento contratual, regulamentar e administrativo na prestação de serviços de transporte pelo Município da Nazaré, num prazo de 20 dias uteis.[3]

7. Em resposta, de 28-08-2019 (Ofício n.º 29/GAP/2019), foi respondido que:

   - *" (…) No ofício recebido, não constam elementos de facto, necessários e suficientes, para que se possa compreender a atividade mencionada no contrato*

[1] http://www.base.gov.pt/base2/rest/documentos/715407
[2] http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf,
[3] http://www.cm-nazare.pt/pt/servicos/transportes

objeto do pedido de informação, no âmbito de um serviço público de transporte de passageiros;

- *d) A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes não detém competências, para presumir da existência de um serviço público de transporte de passageiros, sem mais;*
- *e) No âmbito de um procedimento pré contratual, o mencionado no vosso ofício, tinha por fim, o transporte exclusivo, de utentes pagadores de acesso condicionado, ao parque de estacionamento explorado pela Nazaré Qualifica Lda, em regime de transfer, entre o mencionado parque de estacionamento e um ponto na Av. do Município (junto da Biblioteca Municipal);*
- *f) 0 serviço de transporte contratado era exclusivo para os utentes pagadores do parque de estacionamento de acesso condicionado;*
- *g) O serviço de transporte contratado não integrava qualquer regime de exploração de um serviço público de transporte de passageiros."*

8. Através do Oficio n.º 4407-CA/2019, de 5-09-2019, a AMT referiu que tem efetuado a monitorização da implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, no sentido de aferir se todos os contratos públicos com impacto no Ecossistema cumprem aquele enquadramento legal.

9. Tal como em semelhantes situações, sempre que são publicitados, no Portal Base dos Contratos Públicos, contratos públicos de transporte de passageiros, a AMT solicita informação sobre os mesmos, para os objetivos referidos e, como qualquer entidade pública atua com base em dados objetivos e não presunções.

10. E, foi referido que, pelas mesmas razões, a AMT continuará a solicitar qualquer documentação, a qualquer entidade pública e privada, que considere necessária à sua atividade de regulação, supervisão e fiscalização, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

11. Referiu o Município que o serviço contratado não corresponde a um transporte público de passageiros, mas sim exclusivo *"de utentes pagadores de acesso condicionado ao parque de estacionamento explorado pela Nazaré Qualifica, Lda, em regime de transfer, entre o mencionado parque de estacionamento e um ponto da Av. do Município".*

Contudo, foi notado que tal condição/limitação de aceitação de utilizadores, não consta do contrato publicitado no Portal Base dos Contratos Públicos, nem na documentação que foi remetida, pelo que, para todos os efeitos contratuais, trata-se de um transporte de passageiros, prestado por um operador licenciado para o efeito.

12. Nesse sentido, e recaindo sobre o Município o dever de colaboração, consagrado no artigo 8.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, foi solicitado esclarecimento adicional sobre esta matéria, ou seja, a indicação em que instrumento contratual consta que se trata de um transporte exclusivo e limitado a utentes do parque de estacionamento e, mesmo neste caso, podendo qualquer pessoa utilizar um parque de estacionamento, como se considera que não se trata de transporte público.

13. Aproveitou-se a oportunidade para solicitar informação sobre o enquadramento existente dos transportes urbanos da Nazaré[4]. Tal como consta de informação pública da AMT[5] *"por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições especificas em que é prestada4, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação".*

14. Neste contexto, sendo os transportes urbanos prestados diretamente pela Autarquia, pela empresa Nazaré Qualifica EM (tem como objetivo social, entre outros o transporte de passageiros) ou por um operador provado, foi solicitada cópia dos atos administrativos, regulamentares ou contratuais de enquadramento da prestação daqueles serviços, indicando o prazo de 10 dias.

15. Por Ofício n.º 33/GAP/2019, o Município indicou que as questões relativas à atividade desses serviços municipalizados deveriam ser dirigidas aos órgãos próprios de gestão daquela entidade.

16. Através do Ofício n.º 4991-CA/2019 de 8-10-2019 foi sublinhado ao Município que a AMT tem outros poderes legalmente cometidos, como sejam:

[4] http://www.cm-nazare.pt/pt/servicos/transportes
[5] https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

- Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia;
- Assegurar os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento dos mercados;
- Emitir instruções vinculativas às entidades reguladas;
- Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição e proceder às necessárias inspeções e inquéritos, tendo em vista apurar determinados factos;
- Proceder a sindicâncias destinadas a promover a uma averiguação geral acerca do funcionamento das entidades do setor regulado;
- Instruir e decidir os processos de contraordenação e aplicar sanções de natureza administrativa e contratual.

17. Mais foi referido que segundo o Código do Procedimento Administrativo, as entidades públicas têm o dever se reencaminhar as solicitações que lhes sejam dirigidas para as entidades que considerem competentes, sobretudo se tais solicitações são remetidas por outras entidades públicas, cumprindo os princípios de salutar relacionamento institucional, bem como os de boa administração, celeridade e eficácia.

18. Neste âmbito, 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, foi solicitado que, no prazo impreterível de 10 (dez) dias úteis, a AMT fosse habilitada com os esclarecimentos e documentos solicitados no ofício referenciado.

19. Foi feito notar, ainda, que sobre o Município recai também o dever de colaboração, consagrado no artigo 8.º dos estatutos da AMT, sendo a sua omissão passível de sancionamento, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 40.º dos mesmos estatutos. Foi ainda alertado o Município que incumprimento de determinação da AMT, emitida no âmbito dos seus poderes de autoridade, como é o caso, bem como a recusa de colaboração com esta entidade quando devida, designadamente a recusa de acesso ao exercício das suas atribuições de supervisão e de monitorização ou ainda a não prestação de informações ou a prestação de informações falsas, inexatas ou incompletas, constituírem infrações puníveis com coima entre € 5 000,00 a € 44 891,81

(cf. artigo 40.º, n.º 1 dos estatutos da AMT), podendo ser determinada a instauração do respetivo procedimento contraordenacional contra essa entidade.

20. Por Ofício n.º 113/CG/2019 de 24-10-2019, foi prestada informação sumária quanto à contratação do serviço de transportes pela Nazaré Qualifica EM.

21. Através do Ofício n.º 5528-CA/2019, de 07-11-2019, foi efetuada insistência quanto à prestação de informação quanto ao enquadramento contratual dos transportes urbanos da Nazaré, em cumprimento de orientações da AMT6, no prazo de 10 dias.

22. A 26-12-2019, por email, a AMT, face ao tempo decorrido após os pedidos de informação referidos, 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, indicou que no prazo de 10 dias, deveriam ser prestadas as informações/esclarecimentos solicitados.

23. A 21-10-2021, O Município remeteu à AMT, via email, *"o documento que indica o enquadramento contratual dos transportes urbanos da vila da Nazaré, qual seja o Extrato do Regulamento Interno dos Serviços Municipalizados da Nazaré, aprovados em 29 de abril de 1965, alicerçado no n.º 7 do artigo 164.º do Código Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31.095 de 31 de dezembro de 1940 (que se transcreve)."*

24. Por via do *Oficio n.º 223-CA/2020, de 24-01-2020, a AMT referiu que, tal* como consta de informação pública[7] decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 (adiante Regulamento), e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) que o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: (i) diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; (ii) mediante atribuição, a operadores internos ou outros operadores de serviço público, seguindo o jurídico estabelecido no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos, ou seja, regra geral de submissão à concorrência ou ajuste direto quando admissível.

[6] Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf
[7] Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

25. Tal equivale a dizer que nada obsta à prossecução da atividade de transporte público de passageiros através da prestação direta pelas autoridades públicas, como é o caso do Município da Nazaré.

26. Contudo, por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerça uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições especificas em que a mesma é prestada, incluindo obrigações de serviço público, e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras) concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação.

27. Naturalmente que tal enquadramento contratual deverá ser o vigente, tendo em conta que o RJSPTP e o Regulamento se aplicam a qualquer serviço de transporte público de passageiros, independentemente da data em que tenha sido criado ou do regime legal então vigente.

28. Por outro lado, nos termos da legislação e jurisprudência nacional e europeia[8], as compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de caráter financeiro ou não, que sejam atribuídas, seja a que título for, por entidades públicas a entidades, públicas ou privadas, que asseguram serviços de interesse económico geral no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes por contrapartida da prestação de serviço público de transporte de passageiros e descontos tarifários, em transporte regular ou flexível, devem cumprir as regras relativas a auxílios de Estado e contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes.

29. Tais obrigações abrangem também as autoridades de transportes e outras entidades públicas quando prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros, regular ou flexível, com recurso a meios próprios, designadamente, serviços municipalizados, intermunicipalizados, operadores locais e internos.

[8] 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

30. Ou seja, tal como consta de informação – pública[9] e remetida às autoridades de transportes[10] [11] - desta Autoridade, deverá existir um ato administrativo, regulamentar ou contratual de onde constem as obrigações de serviço público ao operador de serviço público (autarquia), as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, bem como as compensações ou o esforço financeiro associados ao serviço público de transportes, cumprindo tal ato, como a respetiva fundamentação, os requisitos constantes do Regulamento e do RJSPTP.

31. À semelhança do que consta no Relatório formulado pela AMT sobre compensações financeiras no transporte público de passageiros e de Informação pública sobre Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes, 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."*.

32. Foi também recordado que tal como plasmado em informação da AMT[12] 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, sendo cominadas com a sanção de nulidade. 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*

[9] *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3ablicos-de-transportes.pdf;
[10] Guião incluindo formulário tipo de caderno de encargos: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf
[11] Fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo - http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf
[12] Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções". Nesta esteira, 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, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

33. E neste âmbito, foi referido que as autoridades de transportes não só devem dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento[13], tornando público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, incluindo nesse relatório a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida, bem como devem dar cumprimento às obrigações de reporte constantes do Regulamento 430/2019, e ainda proceder à informação constante do artigo 22.º do RJSPTP[14].

34. Em sentido convergente, a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, e que também se aplica a serviços municipalizados, estabelece que *"a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro."*

35. Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que *"a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade,*

[13] Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf
[14] Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira".

36. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelecem que a *"atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa"* e *"no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira."*

37. O n.º 6 da referida disposição legal estabelece que *"independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico - financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças."*

38. Atento este enquadramento e não existindo evidência de instrumento – quadro que defina as obrigações subjacentes à prestação de serviços, nem a indicação do esforço financeiro público pela prestação de tal, nem a fundamentação da sua aderência ao quadro legal, a AMT entendeu que deveria o Município, 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, proceder ao envio (e/ou elaboração) do instrumento enquadrador e especificado da prestação de serviços de transportes no município, bem como a respetiva fundamentação, designadamente de aderência ao RJSPTP e ao Regulamento, no prazo de 30 dias úteis, para efeitos de emissão de parecer por parte desta Autoridade.

39. Através de email de 16-06-2020, e tal como solicitado pelo Município, foi considerado ser de conceder tolerância no cumprimento do referido prazo. Contudo, face ao tempo

já decorrido, foi solicitada informação, no prazo de 10 dias, quanto à satisfação do solicitado.

40. A 2-07-2020 o Município solicitou novamente a prorrogação do prazo, tendo a AMT respondido na mesma data que, atento o período excecional em que nos encontramos e tendo em conta a solicitação efetuada, foi considerado prorrogar o prazo de resposta por 30 dias.

41. A 19-08-2020, o Município respondeu que *"importa referenciar que a Câmara Municipal da Nazaré se encontra seriamente interessada em regularizar todo este processo que, além dos Serviços Municipalizados, envolve também a Comunidade Intermunicipal do Oeste. Atento o período de férias de alguns intervenientes no processo e, claro está, pela complexidade da análise do mesmo, ainda não nos foi possível remeter, a V. Exas. a decisão da autarquia – circunstância que muito lamentamos. Não obstante, o nosso interesse numa solução mantém-se e, por isso mesmo, foi solicitada uma reunião, nas instalações da Oestecim, com o Jurista dessa entidade e com os técnicos que acompanham esta matéria que, do que fui informada, só se poderá realizar, na última semana de setembro."*

42. Em 20-10-2020, a AMT efetuou novo pedido de ponto de situação, tendo o Município respondido que *"Com efeito, o processo ligado ao serviço público de transporte de passageiros, também por força do contrato interadministrativo de delegação de competências no âmbito do RJSPTP, tem vindo a ser acompanhado e orientado pela Comunidade Intermunicipal do Oeste, mas, nesta altura, aguardamos a resposta do Instituto de Mobilidade e Transportes, IP (IMT) à solicitação dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal da Nazaré, para obtenção do alvará de transporte pesado de passageiros – conforme ofício que se anexa. Adianto que o pedido foi efetuado no dia 29.06.2020 e o cheque, com o valor das taxas devidas, foi levantado pelo IMT no dia 07.07.2020. Estamos, assim, a tentar resolver este assunto, contando dar notícias da sua evolução, logo que tenhamos a resposta em falta por parte do IMT."*

43. Naquela mesma data a AMT respondeu, via email, que efetivamente o pedido de acesso à atividade efetuado junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes é uma parte relevante do processo e que no que se refere ao enquadramento dos serviços de transportes, incluindo a definição dos termos em que o mesmo é prestado, foi dada conta da emissão de parecer positivo ao enquadramento administrativo/contratual dos

serviços de transporte prestados diretamente pela Câmara Municipal do Entroncamento e pelos Serviços Municipalizados do Barreiro[15].

44. A 11-01-2021, a AMT, por email e face ao hiato de tempo decorrido após o pedidos de informação infra referenciados, 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, solicitou ponto de situação quanto a este procedimento.

45. A 18-01-2021, por email, e sem prejuízo da comunicação anterior, foi levado ao conhecimento do Município o Parecer n.º 72/2020 – Condições da prestação e financiamento do serviço público de transporte de passageiros prestado pelos Serviços Municipalizados dos Transportes Coletivos do Barreiro[16], por se entender que o seu conteúdo é relevante para as interações tidas com o Município da Nazaré.

46. A 03-03-2021, o Município enviou à AMT a cópia do Alvará concedido pelo IMT no dia 24 de fevereiro de 2021.

47. Na mesma data, a AMT, por email considerou junto do Município que, de facto, o documento que nos é enviado confirma a adequação legal no que se refere ao acesso à atividade de transporte rodoviário de passageiros[17].

48. Contudo, foi esclarecido que as questões inicialmente suscitadas se relacionam com o acesso ao mercado, ou seja, com as condições que enquadram a prestação do serviço em concreto em determinado território:

    - Tal como referido anteriormente[18] (a prestação de serviços de transporte de passageiros por autoridades de transportes, diretamente ou por serviços municipalizados, deve estar enquadrada em instrumento contratual ou programático, especificando as condições de prestação de serviços.

    - No que se refere ao funcionamento de serviços de transportes, as autarquias podem optar pelo regulamentos, contrato programa ou deliberações, para enquadrar tal serviço de forma especificada, da mesma forma (com as necessárias adaptações) que é efetuado quando um serviço de transportes é contratado a um operador interno ou a uma empresa privada (nestes casos, um

[15] https://www.amt-autoridade.pt/media/2653/ppv_entronca_arganil_mtejo_barreiro_condeixanova_atamega_almeida.pdf
[16] Se encontra disponível em https://www.amt-autoridade.pt/media/2849/parecer_n72_ds_dapp_27ago_cm_barreiro.pdf
[17] https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%BAncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-622020-acesso-%C3%A0-atividade-de-transporte-rodovi%C3%A1rio-de-passageiros/
[18] https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

contrato de serviço público). Ou seja, não está em causa a possibilidade ou não de exercer a atividade, mas antes a concreta definição dos termos em que a atividade é exercida.

49. Também foi referido que, inicialmente, nas primeiras interações com o Município, apenas havia conhecimento do Regulamento Orgânico e Funcional dos Serviços Municipalizados da Nazaré, de 2018, quanto à organização interna, mas não quanto à prestação dos serviços de transportes e do contrato programa celebrado entre os Serviços Municipalizados e a empresa Nazaré Qualifica, de 2019 onde constam as condições em que são prestadas as atividades daquela empresa, incluindo obrigações, indicadores, colaboração, valor da prestação etc.

50. Do mesmo passo, foi dada nota que, posteriormente, se tomou conhecimento do contrato programa celebrado entre os Serviços Municipalizados e a empresa Nazaré Qualifica, de 2019 (anexo) onde constam, de facto, as condições em que são prestadas as atividades de transporte rodoviário daquela empresa, incluindo obrigações, indicadores, colaboração, valor da prestação (indemnizações compensatórias) etc.

51. Face ao exposto, haveria que conjugar o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, no que se refere à adequada previsão de condições de prestação de serviços públicos.

52. Assim, uma das primeiras dúvidas suscitadas pela AMT foi parcialmente esclarecida, pela constatação da existência de enquadramento contratual para a atividade, mas foi referido subsistir a dúvida sobre se o contrato programa abrange toda a atividade de transporte público prosseguida e se mantém em vigor nos seus exatos termos, pelo que solicitamos tal esclarecimento.

53. Mais foi referido ser relevante conhecer relatórios de execução de serviços de transportes, onde constem, designadamente, os vários indicadores económico-financeiros e operacionais da atividade, que constituem também a “fundamentação” da prestação dos serviços, permitindo a avaliação da AMT e a calibração de recomendações que possam ser efetuadas.

54. Quanto a este aspeto, foi constatado que Município disponibiliza, e bem, documentos de prestação de Contas,[19] que nos permite avaliar tais pressupostos. Contudo, apenas se encontra publicada a prestação de contas referente a 2017, tendo-se solicitado informação sobre a existência de documentação mais recente. Finalmente, no sentido de aclarar a análise efetuada pela AMT, foram dados os exemplos de pareceres emitidos para casos semelhantes.[20]

55. Em 11-05-2021, a AMT face ao tempo entretanto decorrido, nos termos do consignado nas alíneas a) do n.º 1 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, solicitou ponto de situação, no prazo de 10 dias, relativamente a este procedimento e ao pedido de informação efetuado, o que não foi respondido até à data.

II – CONCLUSÃO

56. Não obstante se tratar da prestação direta de atividades de transporte de passageiros por uma autoridade de transportes, considera-se que deverá o Município apresentar todo o enquadramento regulamentar e/ou contratual da atividade de prestação de serviços de transporte público de passageiros prosseguida pelos serviços municipalizados e respetivos documentos financeiros e contas de exploração, para efeitos do consignado na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tal como se verificou com outros Municípios em situações comparáveis e para os quais a AMT emitiu parecer prévio vinculativo.

57. Tal afigura-se da maior relevância para permitir a confirmação da total *compliance* legal da referida atividade, designadamente de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, tal como já amplamente explanado.

[19] http://www.cm-nazare.pt/en/node/6286
[20] Barreiro (serviços municipalizados) – https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%BAncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-722020-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros-prestado-pelos-servi%C3%A7os-municipalizados-dos-transportes-coletivos-do-barreiro/; Entroncamento (diretamente) - https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%BAncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-682020-transportes-urbanos-do-entroncamento/; Marinha Grande (operador interno) - https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%BAncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-1032020-transporte-p%C3%BAblico-rodovi%C3%A1rio-urbano-de-passageiros-no-munic%C3%ADpio-da-marinha-grande/; Cascais (operador interno) - https://www.amt-autoridade.pt/media/2246/parecer-n%C2%BA-25_25jul_ppv_cmcascais.pdf

58. Tal necessidade é premente e necessária, independentemente do cumprimento de obrigações de informação do Município ao tribunal de Contas e Inspeção-geral de Finanças, tendo em conta que a missão concreta e específica da AMT é *"Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável."*

59. Face ao exposto, deverá o Município apresentar a informação solicitada, 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 15 dias, sob pena de impulso das respetivas consequências legais e comunicação a demais entidades fiscalizadoras.

60. Mais deverá, ainda, no mesmo prazo:

- Demonstrar se cumpriram as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Demonstrar que cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as 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;
- 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 2015.21, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio[22] [23];

Lisboa, 01 de julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

[21] http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf
[22] https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf
[23] https://www.amt-autoridade.pt/media/3031/tabelas_informacao_compensa%C3%A7oes_financeiras.pdf

João Carvalho