

PARECER N.º 15/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Por via de email datado de 08-03-2019, o Município de Torre de Moncorvo solicitou a emissão de Parecer Prévio quanto ao requerimento efetuado pelo Operador transportes António Augusto Santos, *“no seguimento do Acordo de Compensação Financeira celebrado entre o Município de Torre de Moncorvo e a firma de período de 2 de julho a 31 de dezembro de 2018”* que pretendia a renovação do Acordo de compensação financeira até final de 2019 *“para garantir a sustentabilidade económico-financeira da execução dos percursos em carreira regular de transporte público, no Concelho de Torre de Moncorvo, possibilitando desta forma, o transporte de alunos e o acesso de todos os Municípios do Concelho”*, tendo anexado o pedido de 2018, informação e respetivo acordo de compensação financeira.
2. Por email de 21-03-2019, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) solicitou esclarecimentos preliminares quanto ao procedimento, dada a insuficiência da documentação, designadamente:
 - *“Informação sobre se o montante referido no acordo inclui a compensação do valor dos passes escolares e a compensação pela prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros;*
 - *Informação sobre o histórico dos anos anteriores: No caso dos passes escolares, deverá ser esclarecido o número de passes vendidos e o seu valor e onde se verificou a sua utilização (circuitos especiais ou carreiras regulares), em anos anteriores. No caso de financiamento de circuitos especiais e/ou de carreiras regulares (e não o pagamento de passes escolares), deverá ser referido o valor para cada uma das modalidades, nos anos anteriores e explicitando qual o racional do valor pago ao operador, ou seja, a verba destina-se a compensar os custos e pagar a diferença entre custos/receitas ou trata-se de uma remuneração fixa pela prestação de serviços;*
 - *Deverá também ser esclarecido que contratos foram celebrados anteriormente e referidos prazos de vigência;*
 - *Informação sobre os critérios utilizados para a determinação do preço a pagar (por quilómetro (€/Km), cobertura de custos, etc.). Para avaliar da adequação a*

compensação é relevante saber que custos e receitas estão associados à prestação dos serviços.

- *Informação sobre de que forma se considera que o valor contratual dá resposta ao artigo 24.º do RJSPTP?*
 - *informação sobre a razão do Município não ter emitido autorizações provisórias, substituindo as emitidas pelo IMT?*
 - *Informação sobre se operador transmite elementos relevantes de monitorização do contrato, como sejam, número de passageiros, receitas tarifárias e contas de exploração e de que forma o município afere/audita os dados transmitidos pelo operador (número de alunos transportados etc.);*
 - *Informação sobre se está em preparação um contrato de serviço público/procedimento concursal, nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007 e Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no município ou ao nível da CIM;*
 - *Informação sobre a razão da aposição do prazo limite de 3 de dezembro de 2019, quando o limite legal de vigência das autorizações provisórias é 3 de dezembro de 2019”.*
3. Por emails, respetivamente, de 12-06-2019 e 18-07-2019, a AMT efetuou insistências quanto à prestação dos referidos esclarecimentos.
4. O Município, pelo Ofício 1049/19, de 26-07-2019, aportou informação, sendo que, por email datado de 30-07-2019 foram novamente solicitados esclarecimentos adicionais pela AMT dada a insuficiência da informação prestada, destacando-se:
- *“O acordo de compensação financeira referido encontra-se em vigor e foi renovado ou existe(m) outro(s) acordo(s) celebrados posteriormente e/ou em vigor e, em caso afirmativo, qual o seu prazo de vigência, bem como os seus valores associados.*
 - *Qual a autorização provisória em vigor para cada um dos circuitos em causa?*
 - *É referido que o operador não transmite dados operacionais ou financeiros sobre a exploração, mas o Município conclui que o preço contratual (calculado ao quilómetro) permite colmatar o défice operacional. Que dados permitem comprovar essa informação e pressuposto contratual?*
 - *Para avaliar de forma objetiva a adequação a compensação/remuneração é relevante saber de que forma foi dado cumprimento aos artigos 23.º, 24.º e 25.º*

do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;

- *De acordo com o contrato, o operador é obrigado a manter as linhas em exploração, segundos os itinerários, horários e preços aprovados pelo IMT. Verifica-se necessário saber foram efetuadas alterações a estas componentes e se as mesmas foram autorizadas, bem como se foi cumprida a obrigação e reporte prevista no artigo 22.º do RJSPTP.*
 - *Caso não tenham sido cumpridas aquelas obrigações, quais os procedimentos efetivados pela autarquia?*
 - *O que se entende, de forma objetiva e mensurável, “manter a qualidade do serviço”;*
 - *O operador cumpre as obrigações de informação relativas a direitos dos passageiros previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.*
 - *O operador disponibiliza o Livro de Reclamações?”*
5. Por emails de 30-08-2019 e de 12-11-2019, a AMT efetuou insistências para a prestação dos esclarecimentos adicionais solicitados, não tendo sido obtida qualquer resposta.
6. Pelo ofício n.º 245-CA/2020, de 27-01-2020, 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, 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, determinou formalmente a prestação de informação.
7. Por via do Ofício n.º 424/20 – DASCE, datado de 24-01-2020 (e recebido a 04-02-2020), o Município prestou informação adicionais.

II – DO PARECER

8. 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.
9. 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.

10. 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 serviço¹;
- 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.

11. 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 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

12. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-

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.

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

Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual).

13. 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.
14. Ora, nos termos do RJSPTP e do Regulamento (e também do CCP) decorre, como obrigatoriedade legal, a necessidade de fundamentação de qualquer compensação financeira, remuneração ou valor contratual, atribuída a que título ou designação for, a um operador de transportes, ao abrigo de um qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, estabelecendo-se naquele enquadramento regras claras sobre definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações, bem como de mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo cumprimento de tais obrigações.
15. É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar o racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do superior interesse público.
16. 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.
17. De qualquer modo, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime, que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações e informações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, além de ter realizado ações informativas em todo o país, e

emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos⁶.

18. Tal como consta de informação da AMT⁷ 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.
19. 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.

⁶ (i) Esclarecimento prestado por esta Autoridade para a fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf 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: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-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/quic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-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) O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf; (vii) Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; (viii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (ix) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (x) 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). (xi) 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>; (xii) 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>; (xiii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiv) Experiências de contratação internacionais: <https://gtat.pt/estudos/> (xv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guios/>

⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

20. 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”*.
21. 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”*.
22. 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”*.
23. Tal aspeto assume particular relevância, uma vez que *“decorre do Regulamento n.º 1370/2007 que a contabilidade utilizada por operadores de serviço público deve ser suficientemente desagregada, de forma a permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, pois tal permite introduzir transparência e objetividade no dispêndio de dinheiros públicos e permite sindicar a compliance legal, nacional e europeia, do cumprimento de regras relativas a compensações financeiras, tal como a AMT tem defendido”*.
24. Decorre igualmente 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.”*.

25. 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.
26. Não bastará uma cláusula genérica sobre a aplicação de penalidades quanto ao incumprimento de obrigações se estas são objetivamente mensuráveis, e menos será aceitável que um agente económico seja beneficiário de recursos públicos, mas não se sinta vinculado a prestar o serviço contratado em nome do superior interesse público.
27. 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. 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.
28. Neste registo, importa atentar nos contornos do caso concreto.
29. Em 08-03-2019, o Município solicita parecer sobre a proposta de extensão de um acordo de compensação financeira celebrado em 2018, tendo a AMT solicitado informação sobre as componentes de compensação, sobre o histórico da exploração, informação sobre os critérios utilizados para a determinação do preço a pagar e sua aderência às normas legais.
30. Após insistências, o Município responde apenas em 26-07-2019, justificando que o valor de compensação resultou de um acordo com o operador, não apresentando justificação à luz das normas legais.
31. É apenas apresentado o montante pago ao km e que é atribuído um desconto de 65% aos passageiros com mais de 65 anos, sendo referido que o operador não transmite *“quaisquer elementos de monitorização do contrato, receitas tarifárias ou contas de exploração.*
32. Face a esta insuficiência de informação, em 30-07-2019 foram solicitados esclarecimentos adicionais pela AMT, insistindo-se na fundamentação da compensação à luz dos critérios legais, e uma vez que o Acordo apenas prevê a realização das

carreiras, a atribuição do desconto e o pagamento de um determinado montante, não se estipulando sequer a transmissão de informação, mecanismos de validação ou sequer normas sancionatórias por incumprimento, foi solicitada informação sobre de que forma a monitorização do dispêndio de dinheiros públicos é efetuada ou que medidas são tomadas em caso de eventual incumprimento.

33. Após diversas insistências, o Município apenas veio a responder em fevereiro de 2020, ou seja, quase um ano depois do primeiro pedido de parecer e 6 meses depois do último pedido de esclarecimentos efetuados pela AMT.
34. Novamente, os esclarecimentos transmitidos pelo Município são insuficientes e contraditórios. A saber:
 - O acordo de 2018, cuja renovação foi pedida, afinal não se materializou, mas o Município reconhece que continuam a ser pagas compensações ao operador, mantendo-se o serviço, questionando-se se entretanto foi celebrado outro contrato, não sujeito a parecer, ou se o operador se encontra a ser remunerado sem qualquer contrato válido;
 - Quando questionado quanto ao facto de o operador não transmitir quaisquer dados operacionais ou financeiros, e como tal permite comprovar a execução contratual, não é apresentada resposta;
 - Quando questionado sobre o cumprimento dos artigos 23.º a 25.º do RJSPTP, ou seja, fundamentação do valor da compensação, não é apresentada resposta, apenas referindo que o Município foi confrontado com a possibilidade de suspensão ou cancelamento do serviços, tendo chegado a acordo quanto ao pagamento (presume-se que nos termos requeridos pelo operador, ainda que sem validação de pressupostos);
 - Quanto questionado sobre o cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP, não foi apresentada resposta;
 - Quanto questionado sobre que procedimentos são efetivados pela autarquia, em caso de incumprimento, não foi apresentada resposta.
35. Resulta assim com meridiana clareza que a AMT não dispõe de todos os dados de base necessários a avaliar a legalidade do instrumento contratual em causa, não existindo dados suficientes para garantir que se deu integral cumprimento ao previsto no RJSPTP e no Regulamento, designadamente no que se refere aos critérios legais de definição de obrigações de serviço público e respetivas compensações/remunerações.

36. Muito pelo contrário.
37. 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 da relação contratual, resulta claro que são praticamente inexistentes.
38. Acresce que o Município protelou, repetidamente, a prestação de esclarecimentos à AMT, levando a que sucessivos instrumentos contratuais fossem executados, sem a mínima fundamentação, não sendo aceitável que possam perdurar – nos termos atuais - sem que seja cabalmente demonstrado o cumprimento dos ditames legais aplicáveis, sem prejuízo de alterações que se verifiquem necessárias.
39. 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.
40. O serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial⁸ e deve ser assegurado e devendo-se evitar prejuízos para as populações que já não dispõem de alternativas viáveis.
41. No entanto, nem tais necessidades, nem a pressão exercida pelo operador, confrontando o Município com o eventual cancelamento e suspensão daqueles serviços, pode justificar a falta de fundamentação de contratos públicos, a sua própria insuficiência, a não monitorização da execução ou a permissão de qualquer incumprimento por parte do operador.
42. Por outro lado, não se julga aceitável que sucessivos adiamentos na prestação de informação à AMT ou não sujeição a parecer prévio vinculativo – ato que faz parte integrante de qualquer processo adjudicatório de contratos de serviço público de transporte de passageiros⁹ – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
43. Nesse sentido, o parecer da AMT quanto ao enquadramento contratual que vincula a Operador e o Município referido só poderá ser **negativo**.

⁸ Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

⁹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e do decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

III – DETERMINAÇÕES

44. No que se refere à fiscalização da legalidade, nos termos do consignado nos artigos 23.º 40.º e 46.º do RJSTP, 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.
45. Neste âmbito, deverá ser determinado ao Município que no prazo de 20 dias:
- Elabore um relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração¹⁰ fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSTP e no Regulamento e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc) quanto à prestação de serviços, incluindo o ano de 2018 e o ano de 2019), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;
 - O referido relatório deverá incluir também todos os esclarecimentos já solicitados pela AMT, designadamente quando ao racional de apuramento e pagamento de compensações/remunerações;
 - Demonstre que se cumpriam obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSTP, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;
 - Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.
46. O Município deverá ainda:

¹⁰ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- Proceder à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.¹¹, bem como as obrigações decorrentes do regulamento 430/2019;
 - Ponderar ajustamento do atual contrato ou a celebração de novo, incluindo maior especificação das obrigações de serviço público, com indicadores objetivos e mensuráveis, transmissão de informação relevante e mecanismos de sancionamento em caso de incumprimento¹², tendo em conta que o procedimento concursal da respetiva Comunidade Intermunicipal ainda se encontra a ser avaliado pela AMT, não sendo possível ainda antecipar a data da adjudicação de tal procedimento.
47. 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.
48. Não se encontrando demonstrada a legalidade do enquadramento contratual, o pagamento de compensações/remunerações pela autoridade de transportes, carece de fundamento e legitimidade legal, não deve prosseguir até que se encontrem comprovadamente sanadas as insuficiências/irregularidades referidas no presente parecer.
49. Neste registo, uma vez que o contrato em execução não foi sujeito 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

50. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a prestação de serviços de transportes contratada pelo

¹¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹² Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (ii) O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf

Município de Torre de Moncorvo não se encontra, de forma clara e objetiva, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.

51. Nesse sentido, dever-se-á determinar ao Município que, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 20 dias úteis, dê cumprimento às determinações efetuadas no capítulo anterior.
52. Mais se entende ser de notificar o operador em causa, para no prazo impreterível de 10 dias úteis, informe a AMT sobre se foi dado cumprimento às obrigações legais previstas no artigo 22.º do RJSPTP.
53. Naturalmente, tais determinações não obstam ao exercício do poder contraordenacional da AMT, por iniciativa própria desta Autoridade e mesmo na ausência de informação por parte do Município, designadamente quanto ao cumprimento de obrigações de entidades públicas e privadas.

Lisboa, 13 de fevereiro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho