

## PARECER N.º 64/AMT/2021

### SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I - Enquadramento

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ao abrigo dos seus poderes e atribuições de, entre outros, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu e de emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, e no âmbito da monitorização da implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP) e do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (Regulamento), através do Ofício n.º 4366-CA/2020, de 03-09-2019, comunicou ao Município de Oeiras (Município) que foi constatado que:
  - O Município ia lançar um transporte de passageiros entre a estação de caminho-de-ferro de Paço de Arcos e os parques empresariais da Quinta da Fonte, Lagoas Park e Taguspark (Valley Shuttle);
  - Em 2018, o Município colocou em circulação, na União de Freguesias de Algés, Linda-a-Velha e Cruz Quebrada – Dafundo, o COMBUS, que no último trimestre de 2019 passaria a circular também na União de Freguesias de Oeiras, Paço de Arcos e Caxias, e que iria ser alargado ao concelho em 2020.
2. Considerando que a disponibilização e prestação de serviço público de transporte de passageiros está sujeita a parecer prévio da AMT para aferição da sua *compliance* legal, sob pena de anulabilidade dos atos administrativos em causa, foi solicitado, 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, o envio dos procedimentos administrativos (incluindo, contratos, deliberações, caderno de encargos, convite, etc), bem como a respetiva fundamentação no prazo de 15 (quinze dias) dias úteis.

3. Foi também remetida informação relevante acerca da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros<sup>1</sup>.
4. Através do Ofício 221-CA/2020, de 24-01-2020 foi sublinhado que, por via do n/ofício 4366-CA/2019, de 03-09-2019, havia sido solicitada informação sobre os procedimentos administrativos (incluindo, contratos, deliberações, caderno de encargos, convite, etc) relativos aos anunciados serviços de transporte de passageiros entre a estação de caminho-de-ferro de Paço de Arcos e os parques empresariais da Quinta da Fonte, Lagoas Park e Taguspark (Valley Shuttle) e sobre o serviço COMBUS, na União de Freguesias de Oeiras, Paço de Arcos e Caxias, não tendo sido obtida qualquer resposta. Foi também sublinhado que se havia contactado, posteriormente, no sítio da internet da autarquia<sup>2</sup>, que se pretende alargar o serviço de transporte gratuito a todo o concelho.
5. Neste contexto, foi recordado que a preterição do parecer prévio desta Autoridade, designadamente para aferição da sua *compliance* legal, pode implicar a anulabilidade dos atos administrativos em causa nos termos do Código do Procedimento Administrativo.
6. Mais foi referido que a AMT se encontrava a analisar o pedido de parecer prévio enviado pela Área Metropolitana de Lisboa (AML) quanto ao futuro enquadramento contratual dos serviços de transporte rodoviário de passageiros naquela região, não existindo evidência se ambas as iniciativas se encontram articuladas, nem se foram acautelados

---

<sup>1</sup> 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](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, *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; 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](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf), 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>; Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; O esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at-2.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf); Esclarecimento público prestado pela AMT sobre a regra geral de submissão à concorrência: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>; Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf), Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas); Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; 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>; Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/>; Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>; Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

<sup>2</sup> <http://www.cm-oeiras.pt/pt/viver/mobilidade/paginas/combust-oeiras-parcos-caxias.aspx>

eventuais conflitos concorrenciais com os atuais e futuros serviços de transportes na área em causa.

7. Face ao exposto, foi solicitada a prestação de informação sobre os procedimentos administrativos (incluindo, contratos, deliberações, caderno de encargos, convite, etc) atinentes ao serviço de transportes em causa, bem como a respetiva fundamentação, no prazo de 10 dias úteis.
8. O Município respondeu através do Ofício SAI-CMO/2020/2636 de 31-01-2020 que foi promovida a delegação de competências na AML em 2019 e que *“tendo acompanhado o processo de elaboração de estudos relativos à preparação dos procedimentos concursais do serviço de transporte rodoviário de passageiros, aprovados em Conselho Metropolitano de Lisboa, neles estão espelhados propostas de novos serviços onde podem enquadrar o Valley Shuttle, assim como todos os serviços Combis, objeto do Estudo para o Plano Operacional de Transportes para a reabilitação do serviço de proximidade Combis, que se encontra em elaboração no quadro colaborativo assente no quadro institucional estabelecido.”*
9. Por email datado de 22-02-2020, a AMT considerou *“ser necessária a prestação de informação adicional. Será de esclarecer se serviços de transporte em causa estão incluídos no procedimento concursal da Área Metropolitana de Lisboa, ou seja, se com a adjudicação daquele procedimento cessa a prestação destes serviços nos moldes atuais, bem como informar qual o instrumento contratual e/ou administrativo que enquadra os serviços Combis e Valley Shuttle, solicitando-se o envio de cópia dos mesmos, e da respetiva fundamentação. A presente solicitação é efetuada 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, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, tal como já decorrida do n/ofício 221-A/2020 de 21 de janeiro e no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.”*
10. O Município, através do Ofício SAI-CMO/2020/584 de 12-03-2020 respondeu que *“no processo conjunto que desenvolveu com a AML para a elaboração do estudos relativos à preparação dos procedimentos concursais (...) foram enquadrados desde o seu início na proposta de rede a concurso, os serviços de transporte em referência por os mesmos se enquadrarem nas necessidades de novos serviços identificados pelo Município de Oeiras e pelas juntas de freguesia. Neste período de transição, os serviços estão a ser operados em regime experimental pelos meios próprios do Município e estão a ser objeto de estudo para o Plano Operacional de Transportes em colaboração com a AML,*

*para a definição do modelo de operação a implementar, de forma integrada e/ou articulada com o sistema metropolitano de serviços públicos de transporte rodoviários em curso, cessando portanto, o atual modelo de prestação de serviços, com a conclusão dos procedimentos de contratualização e de adjudicação.”*

11. Por email de 06-04-2020, a AMT referiu que:

- *“Aproveitamos a oportunidade para referir que, tratando-se de operação de transportes efetuada por operador privado ou diretamente por autoridades de transportes é necessário elaborar relatórios de desempenho nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, bem como relatórios públicos anuais, nos termos do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007. Para o efeitos, somos a remeter para as orientações constantes de: 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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf) segundo as orientações transmitidas, tais relatórios deverão ser elaborados em 2020.*
- *Mais se refere que as condições de prestação do serviço público de transportes deverá também estar adequadamente enquadrado em instrumento regulamentar, contratual ou administrativo (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](https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf)) bem como deverá cumprir as obrigações de informação constantes na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho Obrigações Legais de Transmissão de Informação - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf))*
- *Tais obrigações deverão ser cumpridas, ainda que os serviços em causa possam ter duração limitada, até que se proceda à adjudicação do concurso público a cargo da Área Metropolitana de Lisboa.*
- *Nesse sentido, informamos que a análise global dos serviços será efetuada em 2020, tendo em conta os relatórios que venham a ser transmitidos/publicados pelo Município.”*

12. A 07-08-2020, a AMT referiu que, *“não obstante os esclarecimentos solicitados, constatámos a contratação de serviços, no Portal Base dos Contratos Públicos (<http://www.base.gov.pt/base2/rest/documentos/828442>), por períodos máximos de 24 meses, o que já não configura um serviço de carácter experimental, devendo o mesmo sujeitar-se aos procedimentos já explicitados, isto é, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e ao artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou seja, parecer prévio desta Autoridade. esse sentido, e sendo a emissão do referido parecer, condição prévia para a validade dos atos administrativos praticados, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, 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, somos a solicitar a V. Exas o envio da documentação e respetiva fundamentação relativa à contratação daqueles serviços, incluindo a fundamentação do peço contratual de acordo com aquele enquadramento e as orientações desta Autoridade, no prazo de 15 dias úteis.”*
13. Em 28-08-2020, o Município remeteu o contrato n.º 371/2020 que versa sobre *“locação de dois autocarros com condutor para transporte urbano de passageiros em circuito urbano – Projeto Combust”*.
14. Pelo ofício INT-CMO/2020/17183, de 15-09-2020, o Município respondeu no seguinte sentido:
  - *“Conforme informação antecedente vertida no nosso ofício de referência SAI-CMO/2020/5884, foi referido o carácter experimental da operação dos serviços por meios próprios do Município, que apenas se cinge a este período de transição que perdura até à entrada em funcionamento dos serviços que estão incluídos no procedimento concursal lançado pela Área Metropolitana de Lisboa (AML), autoridade de transportes com a qual foi celebrado contrato de delegação de competências previstas no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.*
  - *Sem prejuízo de parecer jurídico complementar, o contrato anexo ao vosso email é compatível com a situação transitória descrita por via da possibilidade de cedência dos bens locados a qualquer entidade nos termos referidos pelo Art.º 436º do CCP.*

- *Estando ainda a decorrer o procedimento concursal metropolitano, onde estão incluídos os serviços de proximidade em referência, assim como outros novos serviços que irão contribuir para a concretização de uma melhor oferta do serviço de transportes num futuro próximo, foi diligenciado formalmente junto da AML, o pedido de contributo para definição do modelo de articulação e integração dos referidos serviços na rede metropolitana de transportes, no sentido de assegurar uma conclusão consensual e concertada a integrar no Estudo para o Plano Operacional de Transportes para a Reabilitação do Serviço de Proximidade COMBUS.*
- *Parece assim, que a questão subjacente ao vosso pedido de informação adicional poderá ter como solução, entre outras que poderão vir a ser equacionadas, a integração/articulação dos referidos serviços no sistema metropolitano através da empresa metropolitana de transportes num registo de concertação e ajustada ao desígnio da AML de construção de uma mobilidade inteligente e a concretização de uma plataforma inovadora de serviços, com o qual, o Município de Oeiras se revê e partilha.*
- *É neste contexto de transição e de adaptação organizacional, que o Município de Oeiras solicita assim a prorrogação, a título excepcional, do carácter experimental da operação do serviço de proximidade, atento ao carácter pioneiro do processo concursal metropolitano e também, à expectativa de uma plataforma de colaboração e articulação com a Autoridade Metropolitana de Transportes, que possam mitigar os impactos da incerteza que são sentidos por todos os intervenientes no sistema dos transportes públicos perante um processo de transição de mudança de paradigma excepcionalmente curto e complexo exigido pela implementação deste novo Regime Jurídico.”*

15. Em 21-09-2020, a AMT considerou, por email, o seguinte:

- *“O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelece que a prestação de serviços de transporte flexível (TPF) está sujeita à atribuição, pela autoridade de transportes competente, no sentido da contratualização dos serviços de transporte em causa, aplicando-se os procedimentos previstos no capítulo VI do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, (ou seja, os procedimentos previstos no Código dos Contratos Públicos-CCP), incluindo a*

*celebração de um contrato, prevendo as respetivas obrigações de serviço público e as compensações/remunerações correspondentes.*

- É, contudo, admitida a atribuição ou autorização da implementação de serviços de TPF a título provisório, experimental e de duração limitada ao prazo máximo de seis meses, com base em fundamentado interesse público, previamente e com vista à ponderação de formação de procedimento de atribuição e contratualização, ou seja, com submissão à concorrência ou por via direta (nos termos do CCP, através de operador interno ou prestação direta da autoridade de transportes).*
- Se todos os serviços Combust estão incluídos no procedimento concursal lançado pela Área Metropolitana de Lisboa (AML), então afigura-se que já foi ponderado e formado o processo de atribuição e contratualização do serviço, pelo que estando na pendência da adjudicação de um procedimento concursal, poder-se-á admitir – sujeito a adequada e expressa fundamentação – a prorrogação de contrato existente até à referida adjudicação.*
- No entanto, do ofício anexo não resulta claro se será esse o caso, ou se existirão serviços Combust não integrados no concurso referido mas que se pondera ainda o seu modelo futuro de contratualização, através da prestação direta por autoridade de transportes ou entidade delegada (empresa metropolitana) ou mesmo que esta tal empresa passe a gerir contratos submetidos à concorrência.*
- Da documentação remetida, não decorre claramente o que estará em causa, pelo que o atual procedimento carece ainda de tal fundamentação, de forma a poder salvaguardar a validade - ou não - de um contrato de cerca de [confidencial] euros não submetido à concorrência (neste caso e quanto aos restantes serviços).*
- Em suma, não dispomos ainda de toda a informação necessária, sendo que não está na disponibilidade desta Autoridade alterar um prazo (6 meses) estabelecido por via legal. Importará por isso, obter informação adicional sobre todos os serviços e sobre o que, efetivamente, está já delineado para o seu futuro imediato ou ainda se encontra em fase de ponderação, para que se possa avaliar o que está na disponibilidade de decisão da autoridade de transportes.*
- No limite, e caso não se confirme a adequada fundamentação e atentos os prazos ainda imprevisíveis de adjudicação do concurso da AML (haverá que*

*contar com a adjudicação, eventuais impugnações, visto do Tribunal de Contas e fase transitória de entrada em exploração) ou a fase preliminar de ponderação dos termos do modelo de funcionamento da futura empresa metropolitana, poderá ser de ponderar a submissão à concorrência por prazo limitado, dos serviços em causa, atento o valor e o CCP.*

- *De qualquer forma, seja como for, a prestação do serviço deve estar devidamente enquadrada em contrato de serviço público (contrato, regulamento, deliberação, etc), tal como nos termos previstos na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, sendo que apenas conhecemos um dos contratos e, mesmo neste caso, a informação é incompleta, pois apenas reflete a aquisição (aluguer de viaturas e não reflete a própria prestação de serviços (horários, percursos, etc.).*
- *São estas as apreciações preliminares, sendo necessária a prestação de informação adicional, tal como suprarreferido.”.*

16. A 18-12-2020, a AMT, “Face ao anúncio de extensão da Rede Combus (<https://www.cm-oeiras.pt/pt/viver/mobilidade/Paginas/combus-porto-salvo.aspx>)”, solicitou o envio dos referidos esclarecimentos anteriormente solicitados.

## **II – Avaliação preliminar**

17. Tal como consta do sítio da Internet do Município,<sup>3</sup> o “COMBUS, serviço gratuito de transporte urbano de Oeiras, começou a operar nas localidades de Algés, Cruz Quebrada – Dafundo e Linda-a-Velha em junho de 2018, tendo sido posteriormente alargado às freguesias de Oeiras, Paço de Arcos e Caxias e recentemente à freguesia Carnaxide e Queijas. Em dezembro chegará a Barcarena e Porto Salvo. Ao todo, estima-se que, até ao final do ano, este serviço beneficie cerca de 100 mil passageiros. (...) Os veículos têm capacidade de transporte para 16 passageiros sentados e 10 em pé, bem como acesso para pessoas com mobilidade reduzida”.
18. Estão em causa os seguintes percursos:
- COMBUS - Oeiras - Paço de Arcos - Caxias (Paço de Arcos - ida)
  - COMBUS - Oeiras - Paço de Arcos - Caxias (Paço de Arcos - volta)
  - COMBUS - Oeiras - Paço de Arcos - Caxias - (Piscina Oceânica - AERLIS | ida)

<sup>3</sup> <https://www.cm-oeiras.pt/pt/viver/mobilidade/Paginas/combus.aspx>

- *COMBUS - Oeiras - Paço de Arcos - Caxias - (AERLIS - Piscina Oceânica | Volta)*
- *COMBUS - Cruz Quebrada - Algés (Cruz Quebrada - Algés | Algés - Cruz Quebrada)*
- *COMBUS - Carnaxide e Queijas (Queijas)*
- *COMBUS - Carnaxide e Queijas (Outurela / Portela)*
- *COMBUS - Porto Salvo - Itinerário SIMPS - LEIÃO (Porto Salvo)*
- *COMBUS - Porto Salvo - Itinerário LEIÃO - SIMPS (Leião)*
- *COMBUS 2020 - Barcarena - Itinerário FPB - Tercena (Tercena)*
- *COMBUS 2020 - Barcarena - Itinerário Tercena - FPB (Barcarena)*

19. De sublinhar que estão em causa os seguintes contratos:

- Contrato n.º 371/2020 “*locação de dois autocarros com condutor para transporte urbano de passageiros em circuito urbano – Projeto Combus*”, no valor de €<sub>[confidencial]</sub> celebrado com Vale do Ave – Transportes, Lda, por 6 meses, renovável por 1 ano em 2021 e renovável em 2022, num total de 24 meses, contrato este comunicado pelo Município, mas desconhecendo-se o teor das peças do procedimento:
- Contrato n.º 159/2019 “*locação de dois autocarros com condutor para transporte urbano de passageiros em circuito urbano – Projeto Combus*”, precedido de procedimento de consulta prévia no valor de €<sub>[confidencial]</sub>, com prazo de 6 meses, celebrado com Deltabus – Transporte Rodoviário de Passageiros Unipessoal, que se tomou conhecimento por consulta do Portal Base, desconhecendo-se o teor das peças do procedimento;
- Contrato 491/2020 “*aquisição de oito viaturas urbanas de transporte de passageiros para o projeto Combus*”, no valor de €<sub>[confidencial]</sub>, que se tomou conhecimento por consulta do Portal Base;
- Aquisição de Viaturas 637/2019 “*aquisição de quatro viaturas urbanas de transporte de passageiros para o projeto Combus*”, no valor de €<sub>[confidencial]</sub>

20. No sítio da internet do Município, de 07-04 -2020 constava que:

- *“De modo a cumprir o objetivo de cobrir todo o concelho com transporte gratuito disponibilizado pela autarquia até ao final de 2020, o Município de Oeiras aprovou a aquisição de mais oito viaturas urbanas de transporte de passageiros para o projeto COMBUS.*
  - *Para o efeito, será adotado um procedimento por Concurso Público, com publicidade internacional, cujo preço base é de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor. Atendendo ao preço base previsto para este procedimento, o contrato a celebrar, decorrente do mesmo, deverá ser submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. (...)*
  - *O objetivo é o seu alargamento ao resto do território até ao final de 2020, de modo faseado, seguindo-se as freguesias de Carnaxide e Queijas e, por fim, Barcarena e Porto Salvo.*
  - *Dando seguimento à estratégia definida no Novo Ciclo de Desenvolvimento para garantir melhores condições de mobilidade, o Executivo prevê um investimento de [confidencial] € no serviço COMBUS.”*
21. De referir ainda que nos documentos estratégicos do Município, a prestação de serviços de transporte rodoviários é referida, de forma periódica, desde 2018:
- *Nos documentos previsionais de 2018<sup>4</sup> refere-se que “ainda na mobilidade, recuperaremos as carreiras intrafreguesias, tipo Combus, com vista a complementar a rede de transporte existente, manifestamente insuficiente para as necessidades da população” e “Material de Transporte regista na sua dotação para 2018 um acréscimo de 157,6%, face ao ano de 2017, suportado no investimento a realizar na aquisição de viaturas e máquinas, nomeadamente na ativação do COMBUS e na aquisição de equipamento no âmbito da implementação do projeto – Bikesharing”*
  - *No plano de desenvolvimento estratégico e grandes opções do Plano para 2019 referia-se “a Mobilidade é hoje um fator determinante para o reforço da competitividade do Município. (...) vamos retomar o Combus, possibilitando o transporte entre aglomerados populacionais e facilitando a utilização do transporte coletivo. (...) No âmbito da mobilidade interna prevê-se o alargamento*

---

<sup>4</sup> [https://www.cm-oeiras.pt/pt/municipio/transparencia-municipal/Documents/0.GOP%202018\\_relatorio%20final\\_apos%20correcao%20codigos%20AMR.pdf](https://www.cm-oeiras.pt/pt/municipio/transparencia-municipal/Documents/0.GOP%202018_relatorio%20final_apos%20correcao%20codigos%20AMR.pdf)

*progressivo da rede COMBUS a Oeiras, Paço de Arcos, Caxias, Queijas e Carnaxide.”*

- No plano de desenvolvimento estratégico e grandes opções do Plano para 2020 referia-se: *“Ainda no decorrer deste ano entrou em funcionamento o “Valley Shuttle” que faz a ligação entre a estação de caminho-de-ferro de Paço de Arcos e os parques empresariais da Quinta da Fonte, Lagoas Park e Taguspark oferecendo uma solução mais sustentável e económica às dezenas de milhares de pessoas que diariamente se deslocam para estes parques empresariais. No próximo ano entrarão em funcionamento mais 4 linhas do COMBUS, que irão servir Oeiras/Paço de Arcos/Caxias; Carnaxide/Queijas; Barcarena e Porto Salvo e a mobilidade elétrica vai ser amplamente reforçada com a instalação e entrada em funcionamento de 40 novos postos de carregamento de carros elétricos, incluindo postos de carregamento rápido e “Em termos de aquisições a realizar durante 2020 prevê-se: (...) Aquisição de 6 viaturas urbanas de transporte de passageiros, a afetar ao projeto COMBUS.”.*
  - No plano de desenvolvimento estratégico e grandes opções do Plano para 2021<sup>5</sup> é referida *“a aposta em veículos menos poluentes, o reforço de transportes coletivos com o alargamento da rede do COMBUS a todo o território.”.*
22. Por outro lado, a 15-01-2020, foi publicitada no Portal Base dos Contratos Públicos a Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros pela AML (<http://www.base.gov.pt/base2/rest/documentos/928174>) relativa à área geográfica em questão, e que absorverá os serviços de transporte em análise que, nos termos da Cláusula 7.<sup>a</sup>, estabelece um período de transição entre o início da vigência do contrato e o funcionamento do período normal da prestação de serviços, que pode durar 10 meses, eventualmente prorrogável.
23. Ou seja, não só este serviço ainda tem um horizonte bastante alargado de operação, como não resulta claro, pelo atrás exposto, quais os gastos e rendimentos associados a este serviço, nem os dados estatísticos e operacionais do serviço, nem a totalidade dos contornos do enquadramento contratual e administrativo do mesmo, ou seja, saber se estamos perante a direção e prestação direta do serviço ou se face a contratação da prestação do mesmo a operador privado.

---

<sup>5</sup> [https://www.cm-oeiras.pt/pt/municipio/transparencia-municipal/informacao\\_economico-financeira/Documents/2\\_Documento%20final\\_20201118-%20ultima%20versao\\_ap%C3%B3s%20revisao%20msg%20presidente.pdf](https://www.cm-oeiras.pt/pt/municipio/transparencia-municipal/informacao_economico-financeira/Documents/2_Documento%20final_20201118-%20ultima%20versao_ap%C3%B3s%20revisao%20msg%20presidente.pdf)

24. Acresce que, no âmbito do controlo anual de compensações<sup>6</sup> efetuado por esta Autoridade (entendendo-se como abrangendo todo o esforço financeiro público necessário à disponibilização de serviços de transporte de passageiros), foram estes os dados transmitidos pelo Município:

[confidencial]

25. Ou seja, não refletem todo o esforço financeiro associado à prestação de serviços públicos, incluindo o custo associado à gratuidade da utilização, pelo que os referidos dados deveriam ser corrigidos.
26. Tal assume também relevância para efeitos do 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<sup>7</sup>, o qual 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, (...)”*.
27. Face ao exposto, e através do Ofício 1382-CA/2021, de 26-01-221, 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, o Município foi notificado para o envio, no prazo de 15 dias, da documentação completa dos procedimentos administrativos (incluindo, contratos, deliberações, caderno de encargos, etc), bem como a respetiva fundamentação relativa à prestação do serviço de transporte Combustível.
28. Ademais, foi recordado que o pagamento de compensações financeiras/remunerações/preço contratual para disponibilização de serviços públicos de transporte de passageiros, deve cumprir os requisitos previstos no Regulamento (designadamente no seu 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

---

<sup>6</sup> Controlo anual de compensações da AMT, entre 2009 e 2019 ver em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>, [https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes\\_financeiras.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes_financeiras.pdf), [https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes\\_financeiras\\_2009-2017.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf).

<sup>7</sup> Posteriormente alterado pelo Decreto-lei n.º 39/2021, de 31 de maio.

esteja prevista na normal operação comercial do operador, prosseguida no seu estrito interesse comercial<sup>8</sup>.

29. Decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos, do RJSPTP, e do Regulamento, dos Guiões da AMT comunicados às autoridades de transporte<sup>9</sup> e do Acórdão do Tribunal de Contas<sup>10</sup> que o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos do preceituado nos artigos 23.º e 24.ª 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”*.
30. Assim, além da fundamentação do preço contratual/esforço financeiro associado a este serviço (incluindo a vertente pública e a vertente privada), deveria ainda o Município remeter os relatórios previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, conforme orientações desta Autoridade<sup>11</sup>, uma vez que apesar da delegação de competências na AML, o Município mantém-se como autoridade de transportes para este serviço.
31. Foi sublinhado que a prestação da informação referenciada era determinante para a emissão de parecer positivo por parte desta Autoridade, quanto à aferição da *compliance* com o RJSPTP e com o Regulamento, sendo de ter em conta as orientações anexas ao ofício.
32. Por via do ofício SAI-CMO-2021-14981, de 06-07-2021, veio o Município responder nos seguintes termos:
- (...) *reafirmamos o exposto em anteriores ofícios deste Município (...) no qual foi referido o carácter experimental da operação dos serviços por meios próprios do*

<sup>8</sup> 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](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rsptp_2016-2020.pdf)

<sup>10</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

<sup>11</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](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>.

*Município, circunscrito ao período de transição que perdura até à implementação do plano de oferta global associado ao procedimento concursal em curso;*

- *Atendendo que os serviços de transporte em referência integram a produção de serviços associada ao plano global de oferta de serviços de transportes contratualizado, e que se constata que o período de transição prévio se irá prolongar por mais tempo que o esperado e desejado para este período de grande incerteza que atravessamos devido á pandemia de Covid-19, e de degradação diária dos atuais serviços públicos de transporte que funcionam ainda num contexto de autorizações provisórias, reiteramos o nosso pedido de extensão excecional deste período experimental na expectativa de acordo quanto ao modelo de operação associado aos serviços em referência, no respeito pelo enquadramento do contrato celebrado entre o Município de Oeiras e a Área Metropolitana de Lisboa, caso se verifique o necessário e consensual entre as partes envolvidas neste processo.*
- *Aproveitamos para informar que, no espírito colaborativo com a Área metropolitana de Lisboa e em resposta a pedidos de contributos efetuado recentemente por esta entidade, o Município de Oeiras procedeu ao envio do seu contributo através de remessa do último relatório de Estudo para o Plano Operacional de Transportes, que carece ainda do contributo desta Autoridade, porquanto, desde o seu início o mesmo se encontra em desenvolvimento num contexto colaborativo institucional com a Área Metropolitana de Lisboa.*
- *Parece assim, ser prematura a ponderação, nesta fase de transição, de novo processo de contratualização relativo a serviços em questão ou a sua submissão à concorrência, sem a implementação integral da produção/plano de global de oferta em contratualização pela Área Metropolitana de Lisboa;*
- *Manifesta, o Município de Oeiras, disponibilidade para prestar os esclarecimentos complementares que julguem por bem solicitar e, atendendo ao caráter provisório e pioneiro do processo de transição inerente à implementação deste modelo institucional, do funcionamento do sistema de transportes, da crescente assunção de competências pelas autoridades de transportes, à boa expectativa de colaboração e articulação institucional, reiteramos o nosso pedido de extensão excecional deste período experimental, sem prejuízo de eventual acordo adicional no respeito pelo enquadramento do contrato celebrado entre o*

*Município de Oeiras e a Área Metropolitana de Lisboa, que seja consensual entre todas as partes, caso seja esse o entendimento dessa Autoridade.*

### III – Do Parecer

33. 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.
34. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
35. 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 serviço<sup>12</sup>;
  - 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 contratuais<sup>13</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>14</sup>;

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>15</sup>.
36. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPTP, bem como no Regulamento, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
  37. 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, designadamente, e em primeiro lugar, no que belisca ao enquadramento e à *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido no RJSPTP, no Regulamento e no CCP.
  38. 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.
  39. 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 seja 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 mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo eventual incumprimento de tais obrigações.
  40. Nestes termos, 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.

---

<sup>15</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

41. 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.
42. De qualquer modo, a AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime<sup>16</sup>, 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 públicos<sup>17</sup>.
43. Tal como consta de informação da AMT<sup>18</sup> 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.
44. 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

---

<sup>16</sup> Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

<sup>17</sup> Informações anteriormente referidas e disponíveis publicamente.

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)

incompatíveis com o mercado interno, cominadas, como se referiu, com a sanção de nulidade.

45. 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, para efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável”*.
46. 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”*.<sup>19</sup>
47. 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”*.
48. 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 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.”*
49. Do mesmo passo, decorre das Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do citado Regulamento n.º 1370/2007, 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*

---

<sup>19</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

*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.”.*

50. 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, a título meramente exemplificativo, 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.
51. Por isso, é de garantir igualmente que os instrumentos de monitorização e fiscalização do contrato são suficientes, ou se serão dependentes de informação fornecida pelo adjudicatário e se a mesma é devidamente auditada/verificada.
52. 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 AMT<sup>20</sup> e com as determinações constantes do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas<sup>21</sup>, 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

---

<sup>20</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>21</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

- *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”.*
53. Os mesmo princípios aplicar-se-ão nos casos de os serviços de transportes serem prestados diretamente por autoridades de transportes, mesmo que uma parte ou a totalidade dos serviços possam ser subcontratados a operadores terceiros.
  54. Não só as condições de prestação do serviço de transportes públicos têm de estar adequadamente enquadradas, como o esforço financeiro público, tendo em conta gastos e rendimentos associados, devem estar devidamente fundamentados e contabilizados.
  55. Tal inclui o apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando por linhas e outras atividades, e incluindo todos os serviços prestados por operadores privados ou diretamente pelo Município, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento, devendo ser garantida a disponibilização de contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento.
  56. E quando uma autoridade de transportes é, simultaneamente, “operador”, as exigências de transparência e rigor acentuam-se, pois potenciam-se os riscos de distorção concorrencial com operadores privados, uma vez que não se encontram sujeitos às mesmas regras de transparência e rigor.
  57. Aliás, no caso concreto, os serviços em causa interagem com outros serviços de transportes prestados por operadores privados, em que uns serviços são gratuitos e outros não, existindo um risco efetivo e potencial de disrupção concorrencial, com clara vantagem para a operação que seja financiada ou prestada diretamente por uma entidade pública.
  58. Ora, a fundamentação de toda a operação, sobretudo quanto ao seu enquadramento administrativo e contratual, bem como quanto aos gastos e rendimentos associados à prestação do serviço, nunca foi aportada, apesar das sucessivas interações e solicitações e no âmbito de um enquadramento legal que não pode ser ignorado.
  59. E tal exigência de fundamentação deve existir, independentemente de se estar na pendência de um procedimento contratual mais abrangente e onde os serviços em causa possam vira ser integrados, uma vez que tal é exigível desde antes da

contratação ou da entrada em funcionamento de qualquer serviço, seja ele prestado por um operador, seja ele prestado por uma autoridade de transportes.

60. Mais se sublinha que as obrigações de adequada contratualização de serviços de transportes não foram afastadas ou derogadas, a nível europeu ou nacional, mesmo no atual contexto epidemiológico, mantendo-se em vigor, sem alterações, o RJSPTP, o Regulamento e o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, neste último caso, que estabelece a duração máxima de projetos “*piloto ou experimentais*” de transporte flexível.
61. E a este propósito, no que se refere ao pedido “*extensão de excecional de período experimental*”, efetuado pelo Município, importa recordar que já em 21-09-2020 a AMT havia referido expressamente que o prazo de períodos experimentais consta de instrumento legal, não se encontrando na disponibilidade desta Autoridade proceder à sua alteração.
62. Mesmo o Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, aprovado em contexto pandémico, e que cria um regime excecional de financiamento do sistema, não afastou as regras relativas à adequada contratualização de serviços e respetiva fundamentação, mantendo-se todas as orientações emitidas por esta Autoridade e que podem ser consultadas no respetivo sítio da internet<sup>22</sup>.
63. Inclusivamente no caso da prestação direta de serviços por autoridades de transportes, não deixaram as competentes autoridades de proceder ao adequado enquadramento dos respetivos serviços, e para os quais a AMT emitiu parecer.<sup>23</sup>
64. Não obstante o Município deter a competência legal e a autonomia de ponderar a redação final, alcance e conteúdo, somos a recomendar, tal como já efetuado para outros Municípios detentores de operadores internos ou que prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros, e por imperativos concorrenciais, de legalidade, transparência e objetividade, que qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, a emissão de ato administrativo, regulamentar ou contratual que dê cobertura às condições específicas em que os serviços hoje são prestados, incluindo obrigações de serviço público, identificando compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de carácter financeiro

---

<sup>22</sup> Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

<sup>23</sup> Ver o caso do Barreiro ou Entroncamento, entre outros.

ou não, que sejam atribuídas ou disponibilizadas, seja a que título for, por entidades públicas a entidades, públicas ou privadas, associado à prestação de serviços de interesse económico geral no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes. De tal enquadramento deveriam constar também horários, frequências, tarifas e títulos, uma vez que as obrigações de serviço público se referem não apenas a quilómetros produzidos, e indicadores concretizados e mensuráveis da regularidade e continuidade pretendidas, indicadores de reporte entre Município, operador e AMT, e sustentação em obrigações contabilísticas, assim alcançando melhor aderência ao Regulamento<sup>24</sup>.

65. Tendo em conta o já exposto, resulta assim com meridiana clareza que a AMT não dispõe de quaisquer dados de base necessários a avaliar a legalidade de instrumentos contratuais, existindo informação que garanta 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.
66. Muito pelo contrário, pois não foi aportada informação completa ou suficiente sobre contratos em vigor, nem dados objetivos relativos a procura, receitas e gastos, nem o racional subjacente aos preços contratuais e no que se refere a mecanismos de vinculatividade e sancionamento pelo incumprimento de obrigações de serviço público – que justificam o dispêndio de dinheiros públicos – bem como quanto à transparência e objetividade das relações contratuais, sobretudo quanto estiver em causa a prestação de serviços de um operador a uma autoridade de transportes.
67. Por outro lado, as prestações de serviços de transportes no Município continuam a efetivar-se, sem que seja cabalmente demonstrado o cumprimento dos ditames legais aplicáveis, o que não deixa de relevar, mesmo que tais serviços venham, num futuro próximo, a ser enquadrados noutra modelo contratual.
68. De sublinhar que não está em causa a mais valia ou imprescindibilidade de um serviço de transporte de passageiros, pois é um serviço público essencial<sup>25</sup> que deve ser assegurado, devendo-se evitar prejuízos para as populações que não dispõem de alternativas viáveis ou suficientes e sobretudo no atual contexto pandémico.

---

<sup>24</sup> Por exemplo: “O município obriga-se a ter a sua contabilidade organizada de forma a permitir que possam ser auditadas as obrigações de serviço público prestadas e o nível de procura verificado, por linha e por tipo de serviços, de modo a aferir se o esforço financeiro associado ao serviço público de transportes e outras atividades respeita as regras constantes do Anexo ao Regulamento”.

<sup>25</sup> Lei n.º 23/96, de 26 de Julho

69. 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 superior interesse público subjacente.
70. 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 passageiros<sup>26</sup> – possam redundar na eliminação do efeito útil do referido parecer.
71. Nesse sentido, o parecer da AMT sobre o enquadramento regulamentar ou contratual e respetiva fundamentação (ou a falta deles) relativo a estes serviços, apenas poderá ser negativo, com todas as legais consequências que daí emergem.

### III - DETERMINAÇÕES

72. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades societárias e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
73. Os instrumentos administrativos, contratuais ou regulamentares enquadramentos de serviços públicos de transporte de passageiros celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
74. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução de serviços públicos deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa garantir, a todo o tempo, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos.

---

<sup>26</sup> 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.

75. Neste âmbito, nos termos do preceituado nas 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 alínea h) do n.º 1 do artigo 40.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, determina-se ao Município que, no prazo máximo de 20 dias úteis:

- Preste, de forma circunstanciada, objetiva e cabal, esclarecimentos quanto a todas as questões colocadas nas diversas interações devidamente identificadas;
- Elabore relatório de execução de serviços públicos, desde a sua implementação, incluindo dados relativos aos gastos tidos com a prestação de serviço, desde a sua implementação bem como os respetivos rendimentos, comprovando aderência legal e regulamentar das compensações financeiras/remuneração<sup>27 28</sup>fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento, e demonstre os níveis de execução, 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 as obrigações de prestação de informação, designadamente as previstos no artigo 22.º do RJSPTP<sup>29</sup>, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- 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.<sup>30</sup>, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio<sup>31 32</sup>;
- Demonstre o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto

<sup>27</sup> Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>28</sup>

<sup>29</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>30</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>31</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

<sup>32</sup> Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;

- Demonstre o cumprimento 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, devendo ser remetidas à AMT todas as reclamações daqueles suportes, desde 2015 ou da data de implementação do serviço (caso tal não se tenha verificado).<sup>33</sup>
- Proceda à emissão de ato administrativo, regulamentar ou contratual que dê cobertura às condições específicas em que os serviços hoje são prestados, incluindo obrigações de serviço público, identificando compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de carácter financeiro ou não, que sejam atribuídas ou disponibilizadas.<sup>34</sup>

76. Deve ainda ser garantido que:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e a garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

77. A resposta do Município, justificando a informação prestada e as opções tomadas ou a tomar, incluindo proposta ou termos concretos de ato administrativo ou contratual ou

---

<sup>33</sup> A fiscalização do cumprimento do regime em causa, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT, enquanto entidade reguladora setorial, e quando praticadas, designadamente, no desenvolvimento das seguintes atividades económicas: (i) Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; (ii) Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução; (iii) Prestação de serviços de transporte de mercadorias e passageiros em modo Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial. Por outro lado, sendo um dos objetivos dos diplomas citados assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.

<sup>34</sup> Ver Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (e aplicando-se à elaboração de contratos de serviço público) - <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a30-de-apoio-c3a0-prepara3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-previa.pdf> e Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros em [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm\\_servulo\\_guiao-imt\\_versao\\_final-1.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf)

regulamentar que enquadre todas as vertentes dos serviços públicos em causa deverão ser apresentadas no prazo de 20 dias úteis, sendo que a validade do procedimento está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas.

78. 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.
79. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações, sobretudo relativas a eventuais modificações contratuais, deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
80. Sublinha-se que independentemente da futura inserção dos presente serviços em contrato titulado por outra entidade, se considera dever existir adequada fundamentação e enquadramento para os serviços de transporte hoje prestados, por ser a forma necessária para asseverar a sua validade para além do período experimental de um projeto piloto de transporte flexível.
81. Neste registo, uma vez que o enquadramento contratual e/ou regulamentar dos serviços 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.
82. Será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo as entidades públicas e privadas aplicarem corretamente os critérios relativos a compensações.
83. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos

necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.

84. Para todos, deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico da concessão, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, que devem complementar o contrato de serviço público e com ele ser coerentes.

#### IV - CONCLUSÕES

85. Assim, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, de acordo com a informação remetida, que a prestação de serviços de transporte público de passageiros identificada, no Município de Oeiras, não se encontra, de forma clara, objetiva e comprovada, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor, assumindo por isso o sentido negativo.
86. Face ao exposto, a análise da AMT cinge-se à avaliação de *compliance*, não se procedendo à análise confluência de diferentes racionalidades societais.
87. Nesse sentido, determina-se ao Município que, no prazo de 20 dias úteis, dê cumprimento às determinações efetuadas no capítulo anterior.
88. 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 julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho