

PARECER N.º 42/2019

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

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Cascais (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), através de email datado de 05-08-2019, as peças do procedimento pré-contratual de ajuste direto para a contratualização do serviço público rodoviário de transporte regular de passageiros a partir de 2019-12-01, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Aquela comunicação é composta por um documento de enquadramento e fundamentação, bem como pelas peças do procedimento, tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT, em 12-08-2019 e respondidos a 05-09-2019 e 10-09-2019.
3. O presente parecer 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 respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, 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*.
5. 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 ;

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
6. Por outro lado, o presente parecer 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), 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.
7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance*, entre outros, com enquadramento legal referido e com o Código dos Contratos Públicos (CCP).
8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

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

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

9. O documento designado do “Ajuste direto para a contratualização do serviço público rodoviário de transporte regular de passageiros a partir de 2019-12-01 – Relatório para o Parecer Vinculativo da AMT” refere que:

- *“Após a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP) e que extinguiu a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa – o Município de Cascais assumiu-se como autoridade de transporte competente quanto aos serviços públicos de transportes do concelho de Cascais.*
- *No caso do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, a Câmara Municipal de Cascais (CMC) desde cedo elaborou estudos técnicos, económicos e jurídicos com vista ao lançamento de um procedimento de formação de um contrato de serviço público para a respetiva operação – obrigação legal esta, que todas as autoridades de transportes deverão cumprir, impreterivelmente, até 3 de dezembro de 2019.*
- *Nesse sentido, e por deliberação da CMC, de 2 de outubro de 2018, foi autorizada a abertura de procedimento por Concurso Público Internacional para a prestação do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros no concelho de Cascais, com fundamento na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP e do artigo 20.º do RJSPTP.*
- *Tal procedimento foi objeto de parecer prévio vinculativo por parte da AMT, em 25 de setembro de 2018 (Parecer n.º 21/2018).*
- *O prazo de apresentação das propostas decorreu até ao dia 8 de março de 2019, tendo sido o relatório final e a proposta de adjudicação à empresa MARTIN aprovadas por deliberação da CMC de 13 maio de 2019 (cfr. Anexo 1).*
- *A referida deliberação de adjudicação foi objeto de uma ação administrativa de impugnação em sede de contencioso pré-contratual para a qual o Município de Cascais foi citado em 28 de maio de 2019 (cfr. Anexo 2), num processo que corre atualmente os seus termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, proc. n.º 664/19.1BESNT.*

- *Nos termos da lei, mais concretamente do disposto no n.º 1 do artigo 103.º-A do Código do Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), a impugnação de atos de adjudicação faz suspender automaticamente os efeitos do ato impugnado.*
- *Pese embora a CMC já tenha requerido o levantamento desse efeito suspensivo automático, na presente data ainda não foi proferida qualquer decisão jurisdicional quanto a esse incidente.*
- *Tendo presente a suspensão dos efeitos do ato de adjudicação do Concurso Público Internacional, acrescido do tempo necessário para a entrada em vigor da nova operação resultante desse concurso [celebração do contrato, fiscalização prévia do Tribunal de Contas e decurso do prazo de Período Transitório proposto pelo adjudicatário (8 meses)], tornou-se patente a inviabilidade de a nova operação pode estar em curso após 3 de dezembro de 2019, data em que, nos termos da Lei, caducarão as autorizações provisórias concedidas ao principal operador de serviço público no concelho de Cascais. Esta situação configura, objetivamente, um risco eminente de rutura na prestação dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros no concelho de Cascais o que traria graves prejuízos ao interesse público, designadamente ao nível do bem estar da população que diariamente se socorre e carece de usar o transporte público para assegurar a sua mobilidade assim como todos os consequentes prejuízos sociais, ambientais e económicos que uma suspensão alargada no tempo da prestação do serviço de transporte público sempre acarreta.*
- *Tendo em conta que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 19.º do RJSPTP, a exploração do serviço público pode ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência, considerou-se que a situação em presença impunha o recurso excecional ao procedimento de ajuste direto de modo a assegurar, de um modo mais expedito, a continuidade da prestação do serviço de transporte público rodoviário de passageiros no concelho de Cascais no pós 3 de dezembro de*

2019 e até que a nova operação resultante do Concurso Público Internacional possa estar em funcionamento⁶

- *Para esse efeito, a CMC, através do DAT, procedeu a uma consulta preliminar ao mercado, nos termos do artigo 35.º-A do CCP, de modo a apurar preliminarmente preços estimados por quilómetro que cobrissem uma operação fundamentalmente idêntica àquela que está a ser levada a cabo no âmbito municipal pelo operador Scotturb em termos de linhas e de horários, com um prazo mínimo de operação de 6 a 8 meses e um máximo de 2 anos (cfr. Anexo 3 que contém a consulta preliminar ao mercado e as respostas havidas).”*

10. A consulta preliminar ao mercado, foi consubstanciada num convite a 10 empresas⁷ operadores no sentido de apurar uma estimativa de preço/quilómetro para assegurar a prestação de uma operação com os seguintes requisitos:

- Tipo contratual: prestação de serviços;
- Linhas municipais a operar: 23;
- Horários e frequências;
- Número médio de quilómetros mensais a prestar: 288.954 km;
- Prazo mínimo de operação: 6 a 8 meses, contados, no limite, a partir de 3 de dezembro de 2019;
- Prazo máximo da operação: 2 anos (a duração concreta da operação fica dependente do início efetivo da prestação de serviços resultante do concurso público internacional);
- Remuneração do prestador: preço/quilómetro;
- Frota mínima necessária: 44 autocarros standard (viaturas entre 10,0 a 13,0 metros homologadas para serviço de transporte público urbano em Portugal), mínimo Euro V, e 3 minibus (viaturas entre 7,0 a 9,5 metros homologadas para

⁶ Atualmente, o serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros de âmbito estritamente municipal é assegurado pelo operador interno Cascais Próxima - Gestão de Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias, E.M., S.A. (9 linhas) e pela empresa Scotturb – Transportes Urbanos, Lda. (23 linhas).

⁷ As empresas consultadas foram: 1. Avanza Bus 2. Barraqueiro Transportes, S.A. 3. Cascais Próxima 4. Auto Viação Feirense 5. Empresa de Transportes Gondomarense 6. Empresa Martin, S.A. 7. Rodonorte – Transportes Portugueses, S.A. 8. Scotturb, Transportes Urbanos, Lda 9. Transdev 10. Valpi Bus – Alberto Pinto & Filhos, Transportes Rodoviários, S.A.

serviço de transporte público urbano em Portugal, na categoria europeia M3, classe I), mínimo Euro V;

- Principais obrigações do prestador: afetar ao serviço a frota mínima necessária e assegurar os recursos humanos e restantes bens necessários típicos à prestação da atividade;
- Bilhética e fiscalização: a cargo do Município de Cascais.

11. Assim:

- *“Face aos resultados da consulta [em que responderam quatro empresas⁸] e tendo em conta que a Scotturb é o atual principal operador de serviço público no concelho de Cascais – o que permite assegurar, sem sobressaltos, uma solução de continuidade no pós 3 de Dezembro de 2019 -, consensualizou-se a opção de propor essa empresa como a entidade convidada do procedimento de ajuste direto.*
- *Posteriormente, foram desenvolvidos contactos com a Scotturb no sentido de se fixar a remuneração devida por conta da instalação de sistemas embarcados os quais não haviam sido incluídos no objeto da consulta preliminar ao mercado.*
- *Subjacente à consulta e ao procedimento de ajuste direto a lançar, manteve-se a solução plasmada no Concurso Público Internacional de que o contrato de serviço público a celebrar deveria assumir a natureza de uma prestação de serviço. Essa é, de resto, uma opção legítima que o RJSPTP contempla expressamente no seu artigo 20.º, aí se definindo como aquele contrato em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma.*
- *A opção por um contrato de prestação de serviço público implica que as grandes decisões da operação ficam a cargo da autarquia – quer ao nível da rede, seus horários e frequências, quer ao nível do grau de qualidade da operação pretendida – bem como a responsabilidade e o risco da procura, sendo que, nesta matéria, é ponto crucial da mobilidade em Cascais que a*

⁸ Foram elas 1. Cascais Próxima 2. Empresa Martin, S.A. 3. Scotturb, Transportes Urbanos, Lda 4. Valpi Bus – Alberto Pinto & Filhos, Transportes Rodoviários, S.A

política tarifária seja sempre definida pela autoridade de transportes e não pelos operadores de transportes.

- *Nesta ótica, não tendo o operador que se dedicar à arrecadação de receita - dado que a sua remuneração provirá exclusivamente da entidade pública em função do número de quilómetros produzidos -, terá menor risco do que num modelo clássico de concessão. Mas simultaneamente, ser-lhe-á pedido que cumpra escrupulosamente a operação tal como a mesma foi delineada, através do seu know-how técnico e humano. (...)*
- *Face à urgência da contratualização subjacente ao presente pedido de parecer, revelou-se objetivamente inviável efetuar, em tempo útil, um estudo económico-financeiro tal como realizado para efeitos do Concurso Público Internacional o qual, entre outros aspetos, foi determinante para a fixação do preço base desse procedimento.*
- *Em alternativa, a CMC socorreu-se do instrumento da consulta preliminar ao mercado, previsto no artigo 35.º-A do CCP, o qual permitiu dar a conhecer preços por quilómetro estimados para uma operação do tipo semelhante à efectuada atualmente no concelho de Cascais pelo operador Scotturb.*
- *O preço base foi assim fixado partindo do preço mais baixo apontado nas respostas à consulta preliminar, adicionado da remuneração devida por conta da instalação de sistemas embarcados, de acordo com o mínimo de qualidade que se quis emprestar a uma operação que se pretende necessariamente transitória e de curta duração.*
- *Repete-se aqui o modelo de financiamento Gross Cost gizado para a contratualização resultante do Concurso Público Internacional a qual surgiu como a mais adequada, já que se parte de uma situação vigente em que era o operador a determinar a rede pelo que não se conhece a rede mais ajustada à realidade de Cascais face ao conjunto de preocupações da autoridade de transportes – sociais, económicas e ambientais. Acresce que a experiência recente com a Cascais Próxima em que as carreiras criadas conheceram boa aceitação recomenda a manutenção da possibilidade de ajustar a rede ao longo do período de vigência do contrato. Esta opção recomenda que o risco da receita fique do lado do decisor sob pena da necessidade de recorrer sistematicamente ao reequilíbrio financeiro do contrato e levando a que, na*

prática, a assunção de alguns riscos (mais extremos) por parte dos operadores fosse meramente teórica.

- *(...) a situação atual evidencia que o operador que realiza serviço de transporte público em Cascais, Oeiras e Sintra suporta toda a operação numa única área oficial. A rede agora a contratualizar constitui uma parcela desta operação atual pelo que uma área oficial será suficiente para suportar toda a operação, resultando na limitação a um lote. Por outro lado, a segregação da operação em lotes ao implicar a coexistência de uma pluralidade de contratos e de operadores num sistema que deve funcionar como um todo e de forma integrada para os clientes finais (os utentes) iria necessariamente acarretar custos acrescidos e desproporcionados para a CMC, decorrentes da multiplicação de mecanismos de controlo e da maior complexidade de coordenação das operações. Consequentemente, a gestão de um único contrato, para mais transitório e de curta duração, revela-se indubitavelmente mais eficiente para a CMC. (...)"*

12. Assim, o preço base do procedimento é de € 11.232.000,00 (onze milhões duzentos e trinta e dois mil euros), valor sem IVA, e foi determinado considerando um preço base unitário por quilómetro de € 1,56 (um euro e cinquenta e seis cêntimos), a preços de 2019, multiplicado pelo número estimado de quilómetros a percorrer comercialmente durante o prazo máximo do contrato (2 anos).
13. A rede que se pretende contratualizar é a que é operada a nível do concelho de Cascais pelo operador Scotturb, sendo constituída por 23 linhas municipais, com, cerca de 533 Km, com extensão média de 22km e 869 paragens, em que, num dia útil a maior amplitude horária do serviço de transporte público é igual a 19 horas e 52 minutos.
14. Foi efetuada uma análise global à rede, tendo-se constatado algumas lacunas, nomeadamente, percursos demasiado longos, oferta desequilibrada e encontrando-se aquém dos serviços mínimos previstos no artigo 14.º do RJSPTP. No entanto, *“face à urgência da presente contratualização – e que terá um carácter transitório, dado que só irá vigorar até à entrada em funcionamento da nova operação resultante do Concurso Público Internacional”*.
15. Quanto ao sistema tarifário pretende-se manter o que se encontra atualmente em vigor, e que já resulta da implementação dos passes Navegante na Área Metropolitana de Lisboa, funcionando desde 01-04-2019 e no âmbito da celebração, em 18-03-2019, de

contrato interadministrativo. De qualquer modo, pretende-se a uniformização de títulos ocasionais prevendo-se uma tarifa plana no valor de 1,50€ para bilhetes pré-comprados e de 2,00€ para bilhetes comprados a bordo, válidos para um dia de operação para toda a rede, sendo expectável que esta alteração tenha consequências positivas ao nível da procura, face aos dados existentes de crescimento da mesma entre 2018 e 2019.

16. Relativamente às emissões de gases poluentes, pretende-se consagrar uma frota que, no mínimo, cumpra a norma Euro V, prevendo-se que o valor médio das emissões NOx, passem de 4,923 (g/km) para 2,884 (g/km) e o valor de PM2.5, passe de 0,090 (g/km) para 0,0463 (g/km), sendo contudo *“expectável que a frota a afetar à operação no âmbito do procedimento de ajuste direto seja de uma qualidade superior, na medida em que a Scotturb – entidade a convidar - já detém atualmente viaturas com requisitos superiores aos exigidos”*.
17. Consta igualmente da documentação um “estudo de avaliação de custo/benefício do projeto de transporte coletivo em Cascais para a contratualização do serviço público rodoviário de transporte regular de passageiros a partir de 1 de dezembro de 2019” que teve em conta o cenário da continuidade da prestação do serviço de transporte público rodoviário de passageiros no concelho de Cascais no pós 3 de dezembro de 2019 e até que a nova operação resultante do Concurso Público Internacional possa estar em funcionamento, bem como a consulta prévia a vários operadores no mercado de transportes rodoviários de passageiros para aferir o custo financeiro, por quilómetro (método *Gross Cost*), da prestação de um serviço que garanta a atual rede de transportes coletivos rodoviários, atualmente a cargo da Scotturb.
18. A análise custo-benefício pretendeu comparar a hipótese selecionada em contraste com a situação de interrupção de prestação de serviço de transportes públicos previstos, tendo sido previstos os seguintes cenários:
 - “1) Cenário *“do-something”*: O lançamento de um procedimento de ajuste direto ao operador Scotturb, proposta financeiramente mais vantajosa para efetuar o serviço por 1,56 €/km. Após consulta ao mercado, verificou-se ser a solução menos onerosa financeiramente e ecologicamente para um período provisório mínimo de 6 a 8 meses, podendo ser prolongado até dois anos após o dia 3 de dezembro de 2019, cumprindo os requisitos e com o objetivo de manter o atual modelo de serviço de transportes públicos prestado.

- 2) Cenário “*do-nothing*”: A cessação do serviço prestado pela Scotturb (que efetua atualmente cerca de 90% do número de km percorridos pelos serviços de transporte rodoviário regular de passageiros no município de Cascais) a partir de 3 de dezembro de 2019. Neste cenário apenas serão assegurados cerca de 10% dos kms da rede atual, 360 000kms, respeitantes à operação da Cascais Próxima (operador interno da CM Cascais).”
19. Constatou-se que o VAL financeiro do cenário “*do-nothing*” - “*do-something*”, atualizado à taxa de desconto social de 5%, totaliza -2,7 M€ a 6 meses, -3,6 M€ a 8 meses e -10,4 M€ para um período de 2 anos, pelo que do somatório dos diversos valores económicos apurados, foi obtido um VAL económico favorável do cenário “*do-something*” - “*do-nothing*” de 8,4 M€ a 6 meses, 11,2 M€ a 8 meses e 33,5 M€ para um período de 2 anos, pelo que se concluiu que os benefícios socioeconómicos do projeto suplantam o VAL financeiro negativo em cerca de 5,7 M€ a 6 meses, 7,6 M€ a 8 meses e 23,1 M€ para um período de 2 anos.
20. Estimou-se ainda que num cenário “*do-nothing*”, *“a ausência da contratação de um operador para efetuar os 3,4 milhões de kms anuais atualmente realizados pela Scotturb provocará o aumento do número de passageiros dos TI. Os passageiros que circulavam em TC serão forçados a fazer a transição modal para o TI, caso disponham de viatura. Neste cenário assume-se a existência de uma concentração de tráfego e aumento de congestionamento, amplificando desta forma, o efeito para os restantes passageiros que já efetuavam as suas deslocações em TI e que terão agravamentos nos respetivos custos operacionais”*.

Caderno de Encargos

21. De acordo com o artigo 5.º do CE, o contrato só inicia a produção a 3 de dezembro de 2019, tendo um prazo máximo de 2 (dois) anos contados da data de início da produção de efeitos, podendo cessar antes, com fundamento no início da operação resultante do contrato a celebrar no âmbito do concurso público internacional para prestação do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros no concelho de Cascais.
22. Segundo o artigo 6.º o prestador do serviço está obrigado, entre outros pontos, a:
- Garantir a eficiência e a qualidade do serviço de transporte prestado;
 - Afetar à prestação do serviço as viaturas que cumpram todos os requisitos

- Exigir e garantir o seu bom funcionamento, a manutenção e a limpeza;
 - Garantir que o pessoal afeto à prestação do serviço, designadamente os motoristas das viaturas, cumprem com todos os requisitos legais e regulamentares exigidos;
 - Entregar ao Município toda a receita que obtiver com a venda de títulos de transporte vendidos nas próprias viaturas;
 - Proceder à fiscalização dos títulos de transporte utilizados pelos utentes.
23. De acordo com o artigo 9.º, o material circulante afetado em permanência à prestação do serviço pode ser de sua propriedade ou tomado por locação financeira ou por figuras contratuais afins.
24. Segundo o artigo 10.º, o pessoal utilizado na prestação do serviço pertencerá aos quadros do operador ou será por ele recrutado sob a sua responsabilidade.
25. Segundo o artigo 12.º, o operador deve fornecer ao Município as informações necessárias, com o nível de detalhe e a periodicidade exigíveis, ao cabal acompanhamento e fiscalização da execução contratual obrigando-se, nomeadamente, a permitir o acesso, irrestrito, imediato e permanente, a toda a documentação e a todos os registos relativos a quaisquer operações respeitantes à execução contratual.
26. De acordo com os artigos 14.º e 15.º pela prestação do serviço objeto do contrato e cumprimento das demais obrigações por parte do operador, o Município pagará ao operador uma remuneração assente no critério preço unitário/quilómetro multiplicado pelo número de quilómetros produzidos, sendo apenas contabilizados os quilómetros percorridos comercialmente, de acordo com o percurso das linhas, horários e periodicidade estabelecidos no contrato, sem prejuízo de eventuais acertos decorrentes, designadamente, de alterações de percurso por alterações do traçado e de ocupação da via pública com trabalhos, e da prestação de serviços ocasionais.
27. De acordo com os artigos 17.º a 21.º compete ao Município:
- Proceder ao acompanhamento e à monitorização do cumprimento do contrato e adotar medidas de gestão e manutenção da rede viária que garantam boas condições de operação do serviço, designadamente vias de circulação, paragens e abrigos para recolha e largada de utentes.

- Garantir a gestão comercial do serviço público de transporte regular de passageiros no concelho de Cascais, designadamente a definição do sistema de venda de títulos e do regime tarifário a aplicar;
 - Arrecadar as receitas resultantes da aplicação do regime tarifário;
 - A exploração da publicidade nas viaturas afetas à prestação do serviço;
 - A fiscalização das atividades contratadas, incluindo realização de auditorias, inquéritos de satisfação e inspeções extraordinárias às viaturas.
28. O artigo 24.º estabelece que o não cumprimento pontual dos deveres e obrigações emergentes do contrato ou das determinações do Município pode originar a aplicação de multas contratuais cujo montante variará entre um mínimo de € 500 (quinhentos) e um máximo de € 25.000 (vinte e cinco mil euros), em função da gravidade das infrações cometidas, a aferir, designadamente, em função dos danos ou prejuízos causados à regularidade, à eficiência, à pontualidade ou à imagem da operação, ou à esfera jurídica da entidade adjudicante, dos utentes ou de terceiros, sem prejuízo de, para efeitos de graduação da gravidade das infrações, poder ser aprovado um regulamento de infrações contratuais, sujeito a prévia audição do operador.
29. No caso de incumprimento de obrigações sujeitas a um prazo determinado, o valor da multa contratual corresponderá a €100 (cem euros) por cada dia de atraso, desde o primeiro até ao quinto dia de atraso, a €500 (quinhentos euros) do sexto ao décimo quinto dia de atraso, e a €2.500 (dois mil e quinhentos euros) por cada dia de atraso, desde o décimo sexto dia em diante, e tendo como limite global máximo o montante correspondente ao valor da caução prestada.
30. O artigo 25.º estabelece que o Município pode resolver o contrato em casos de violação grave, não sanada ou não sanável, das obrigações contratuais, designadamente:
- Atraso no início da operação;
 - Cessação ou suspensão, total ou parcial, das atividades contratuais, sem que tenham sido tomadas medidas adequadas à remoção da respetiva causa;
 - Oposição reiterada e injustificada a ordens, diretivas ou instruções transmitidas pelo Município.
31. Nas cláusulas técnicas são especificados os requisitos mínimos das viaturas a afetar à prestação do serviço, incluindo 42 autocarros standard, com 4 lugares reservados a pessoas com mobilidade reduzida e pisos rebaixados, que, no mínimo, as viaturas

cumpram a norma Euro V, sistemas de segurança e 5 minibus/semiurbanos, devendo todos estar interligados ao Sistema de Apoio à Exploração.

32. São ainda incluídas as especificações dos Cartões, Aplicação Móvel e Equipamentos de venda, carregamento e validação de títulos, com gestão remota, incorporação de GPS ou mecanismo análogo que, no momento da validação, possibilite referenciar a paragem em que o passageiro entra e com comunicação com o sistema central de vendas em tempo real e deverá assegurar a capacidade de instalação de módulos de gestão e controlo de bilhética da OTLIS (módulos de segurança de leitura de Cartões VIVA), no âmbito da integração com a rede de transportes públicos da Área Metropolitana de Lisboa.
33. Acresce que todas as transações realizadas a bordo pelo sistema (vendas a bordo e validações) deverão ser objeto de assinatura digital por intermédio de certificado digital emitido para o efeito.
34. É ainda especificado o sistema de localização, controlo de condução e desempenho ambiental interligado ao Sistema de apoio à exploração.
35. O sistema de apoio à exploração deverá permitir, no mínimo: Localização do veículo com base na utilização do sinal dos satélites GPS; Dados de Configuração com informação relacionada com as linhas, autocarros, motoristas, horários, etc; Dados primários de exploração: armazenamento diário numa base de dados relacional de todos os dados relevantes gerados durante a exploração, aos quais se poderá ter acesso em tempo real, podendo verifica-se trajetos, pontualidade, velocidades, desvio quanto a horários.
36. Também se estabelece que o operador deve proceder à instalação de um Posto de Regulação e Monitorização para uso do Município, o qual deverá permitir consultar, em tempo real, a informação gráfica e da base de dados relativamente aos serviços que estão a ser realizados através da informação disponibilizada pelo sistema de apoio à exploração e pelo Can-Bus.
37. É ainda estabelecida a natureza e detalhe da informação a prestar pelo operador, incluindo (i) Dados gerais sobre a oferta e linha a linha (ii) Características da frota (iii) Receitas (iv) Procura (v) Indicadores de desempenho e cumprimento dos serviços.
38. Estabelece-se igualmente a expressa obrigatoriedade de cumprimento das obrigações e responsabilidades imputáveis ao operador constantes do Regime do Contrato de Transporte Rodoviário de Passageiros e Bagagens, previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como de tratamento atempado de reclamações.

39. Quanto ao sistema de Gestão da Mobilidade é desenvolvido e evoluído estabelece-se que o mesmo deve cumprir estritamente as normas, regulamentos europeus e modelos de referência estabelecidos na União Europeia ao nível de Tecnologias de Informação na área dos Transportes.

II - DO PARECER

40. Antes demais, e a título de enquadramento, cumpre referir que com a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o (RJSPTP, bem como do Regulamento, produziu-se uma profunda reforma a nível nacional e europeu em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública (modelo de “concorrência-regulada”).
41. Segundo o artigo 9.º e 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário, atribuídos ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, *“mantêm-se em vigor até ao final do respetivo prazo de vigência ou até 3 de dezembro de 2019, consoante a data que ocorrer primeiro”* e *“não podendo o respetivo prazo de vigência terminar, em caso algum, após 3 de dezembro de 2019”*.
42. Tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP e que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos. deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
43. Por outro lado, refere o artigo 8.º do Regulamento que *“Até 2 de dezembro de 2019, os Estados-Membros tomam medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte”*.

44. De referir que o Regulamento refere, no artigo 5.º, indistintamente “procedimentos de adjudicação”, “formas de adjudicação” ou “adjudicação”, mas precedida dos necessários “procedimentos” ou mesmo “participação em adjudicações de contratos por concurso”, pelo que não decorrerá que a adjudicação (ato administrativo adjudicatório em sentido próprio) deva, impreterivelmente, ser efetuada antes daquela data. Aliás, referem as orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”*.
45. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, neste período, iniciar o processo que conduza à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista uma decisão efetiva de submissão à concorrência antes do fim do período transitório.
46. Até porque, tendo em conta os procedimentos e prazos imperativos subjacentes ao lançamento de tais procedimentos, incluindo eventuais vicissitudes, como impugnações judiciais, bem como os prazos inerentes à emissão de pareceres de entidades competentes, como a AMT e o Tribunal de Contas, poderá verificar-se que mesmo que procedimentos lançados no período transitório poderão não se encontrar adjudicados até 3 de dezembro de 2019.
47. 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 às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes⁹, além de ter

⁹ Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorisptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf ; (vii) Informação

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.

48. Neste contexto, foi emitida uma informação “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”¹⁰, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitado, tendo em conta que:

- *“O n.º 1 do artigo 19.º do RJSPTP estabelece que a exploração do serviço público do transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pelas autoridades de transportes competentes a (i) operadores internos; ou (ii) a outros operadores de serviço público, nos termos do Artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no CCP.*
- *Os números seguintes do mesmo Artigo 19.º do RJSPTP, em consonância com o Regulamento, esclarecem quais as restantes situações nas quais é legalmente admissível o recurso ao ajuste direto (ou a outras situações de atribuição direta, como é o caso de prorrogação de contratos de serviço público já em vigor). Assim: (i) a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência; (ii) nestas situações (de emergência), a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público; (iii) em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3 do Artigo 19.º (rutura ou risco eminente de rutura de serviço e situações de emergência), o período de contratação não pode exceder*

sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtattransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-servicos-minimos-PUB.pdf>; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/>; (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>; (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-quicoes/>

¹⁰ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informacao-regulamento-ajustes-diretos.pdf>



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos.

- *No que respeita à possibilidade de recorrer ao ajuste direto no caso de “contratos de pequeno valor”/regra de minimis (prevista no Regulamento, mas não densificada no RJSPTP, e não tendo reflexo no CCP) (...) o recurso ao ajuste direto pelas autoridades de transporte nos termos do Regulamento (limiares de mínimos estabelecidos no que respeita aos montantes e ativos afetos à operação de transporte) apenas é admissível se tal se compaginar com os limites estabelecidos na legislação nacional aplicável à disciplina vigente da contratação pública (CCP).”*
49. Foi também referido que a possibilidade de recurso excecional a um ajuste direto depende da verificação prévia, por parte das autoridades de transportes, de requisitos específicos previstos na lei quando, onde e caso se verifique que devem ser demonstrados e terá sempre que ser justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade, às entidades adjudicantes, das circunstâncias invocadas.
50. Por outro lado, acresce que, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de emergência (tendo em conta que as autorizações provisórias, que ainda constituem a base do sistema caducam, *ope legis*, a partir de 3 de dezembro de 2019).
51. Neste contexto, o Município lançou o Concurso Internacional de Operação do Transporte Público Rodoviário de Passageiros no Município de Cascais, sobre o qual a AMT emitiu Parecer Prévio Vinculativo favorável (Parecer n.º 21/2018, de 25-09-2018) e que seguiu os seus trâmites até à sua adjudicação, mas cujos efeitos foram suspensos por via de impugnação judicial.

52. Ou seja, considera-se que o Município, enquanto autoridade de transportes nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, cumpriu as suas obrigações legais de submissão à concorrência dos serviços de transporte público, não os podendo adjudicar por contingências associadas a procedimentos de contratação pública, pelo que, perante a possibilidade da caducidade dos títulos habilitantes dos atuais operadores de transporte público em 3 de dezembro de 2019, e perante a possibilidade de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, se justificará o recurso ao ajuste direto até que se possa proceder à adjudicação suspensa judicialmente.
53. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
54. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
 - *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*
 - *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.*



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

55. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹¹ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.
56. *Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que “o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*
57. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”*.
58. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos ¹²assenta na dicotomia genérica entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*, em que nos primeiros:

¹¹ Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

¹² Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “*net cost*”;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

59. A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento¹³, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública se aplica o CCP, uma vez que

¹³ Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º e do n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento, os contratos de serviço público – prestações de serviços e concessões de serviços – estão sujeitos a regras diferenciadas de adjudicação, constantes das diretivas europeias de contratação pública ou do Regulamento, respetivamente. A Comunicação da Comissão “*Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1379/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros*” (Comunicação da Comissão) vem esclarecer, no seu ponto 2.1.1 e no que se refere aos Artigos 1.º, n.º 3, o 5.º, n.º 1, qual a articulação do Regulamento com as diretivas europeias relativas aos contratos públicos e às concessões. O Regulamento rege a adjudicação de contratos de serviço público, definidos no seu Artigo 2.º, al. i). A definição de “contrato de serviço público”, nos termos desse normativo, não faz qualquer distinção entre “contratos (públicos) de serviços” e “contratos de concessão de serviços” – ambos, na aceção do Regulamento, constituem contratos de serviço público e estão abrangidos pelo respetivo âmbito de aplicação. No entanto, o Regulamento apresenta algumas distinções sobre as regras aplicáveis à **adjudicação** de contratos de serviço público. Todos os contratos de serviço público estão sujeitos às regras do Regulamento. No entanto existem diferenças no que respeita às **regras de adjudicação**, distinguindo-se entre contratos de serviço público relativos ao **transporte público de passageiros em autocarros ou elétricos e ao transporte público no modo ferroviário (comboios e metros)**. As regras a aplicar também são distintas, conforme se trate de “**contratos (públicos) de serviços**” ou de “**contratos de concessão de serviços**”. No que respeita à articulação do Regulamento com as Diretivas sobre contratação pública (incluindo a “Diretiva Concessões”), a Comunicação da Comissão explica – os “**contratos de serviços**” são contratos a título oneroso, celebrados entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais operadores económicos e cujo objeto é a prestação de serviços. Caso a/s entidade/s adjudicantes sejam entidades públicas (na aceção do Artigo 2.º, n.º 1, ponto 1 da Diretiva “Contratos Públicos”), os contratos em causa são considerados “contratos públicos de serviços” (conforme definido no artigo 2.º, pontos 6 e 9 desta Diretiva). Por outro lado, a “Diretiva Concessões” define a “concessão de serviços” – o ponto fundamental que permite distinguir a concessão de serviços (público) da mera prestação de serviços é a transferência (ou não) do fator “risco”. De facto, a concessão de serviços envolve a transferência para o adjudicatário do risco de exploração desses serviços (risco ligado à procura e à oferta ou ambas). Numa concessão de serviços não há (em tese) garantia que o adjudicatário/concessionário recupere os investimentos efetuados/despesas suportadas com a exploração dos serviços que são objeto da concessão. Ou seja, a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver uma exposição real à imprevisibilidade do mercado. A Comunicação Interpretativa da Comissão sublinha a importância da distinção entre “contratos (públicos) de serviços” e de contratos de “concessão de serviços”, dado que nos termos do Artigo 10.º, n.º 3 da Diretiva “Contratos Públicos”¹³, esta não se aplica às concessões de serviços públicos de transporte de passageiros, na aceção do Regulamento. Assim, a adjudicação destes serviços rege-se exclusivamente pelo referido Regulamento. Nos termos do mesmo documento, a distinção (aliás, traduzida num quadro explicativo) parece simples. Assim (i) a adjudicação de contratos de serviço público para serviços de transporte em autocarro ou elétrico é regida pela Diretiva “Contratação Pública”, exceto se os contratos assumirem a forma de “concessão de serviços (públicos)”, nos

a Comissão Europeia considera-o como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

60. Independentemente de aos contratos de prestação de serviços se aplicarem as regras de contratação pública constantes das diretivas nesta matéria e no CCP, devem ser tidas em conta as regras constantes do Anexo ao Regulamento¹⁴ no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, por questões de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais e assumir um racional objetivo e claro no pagamento de compensações financeiras ou na definição da remuneração do operador. Aliás, essa transparência é necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial¹⁵.
61. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que¹⁶, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral¹⁷ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.¹⁸ (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas*

termos *supra* explanados (nestes casos, aplica-se apenas o regime constante do Regulamento); (ii) por outro lado, a adjudicação de contratos (públicos) de serviço para os serviços públicos de transporte de passageiros em comboio ou metro rege-se apenas pelo Regulamento (ou seja, a adjudicação destes serviços está excluída do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/EU, de acordo com o Considerando 27 e o Artigo 10.º, al. i) e da Diretiva 2014/25/EU, de acordo com o considerando 35.º e o artigo 21.º, alínea g). Uma das questões sobre as quais a AMT refletiu relaciona-se com o regime a aplicar caso os contratos de serviço público assumam a forma de concessão de serviços, com a inerente transferência do risco. De facto, se não se aplica o regime procedimental constante das Diretivas “Contratação Pública”, quais as regras, em concreto que se devem aplicar ao processo de formação do contrato? Recordar-se que o Regulamento é omissivo sobre esta matéria. Apenas, quando se refere à opção pelo lançamento de um concurso (necessariamente público, tendo em conta a natureza jurídica das autoridades de transporte), existe uma (breve) referência aos princípios gerais que o concurso deve respeitar – ou seja, deve ser aberto a todos os operadores, ser imparcial e respeitar os princípios da transparência e da não discriminação. De acordo com a interpretação da AMT (confirmada pela COM), **aplicar-se-ão as regras constantes do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 28 de janeiro, que resulta da transposição das diretivas aplicáveis à matéria e já referidas e que se aplicam a todos os contratos públicos, sejam de prestação de serviços, sejam de concessão.** O que significa que, seja qual for o tipo de contrato, aplicar-se-á o CCP, bem como o Regulamento, quanto a matérias não constantes no CCP.

¹⁴ De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

¹⁵ A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

¹⁶ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

¹⁷ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

¹⁸ Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”

62. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável¹⁹, igual ao efeito financeiro líquido.

63. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark²⁰”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento. Sumariamente, o Tribunal entende que:

- Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas;

¹⁹ Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

²⁰ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).



- Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes;
 - É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva;
 - Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações;
 - Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.
64. Face à documentação apresentada e à descrição das disposições do procedimento concursal em apreço, constatou-se que, no que se refere ao Concurso Público já referido e adjudicado, se tratava de um procedimento concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, sujeitas a pagamento de compensação relativa às obrigações impostas, de forma objetiva, face ao interesse comercial do operador, tendo em conta a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade.
65. Por outro lado, os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público e para cálculo de compensações basearam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, bem como em estimativas baseadas em projeções oficiais e naqueles mesmos dados, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores

financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema. Foram não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de compensação, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador.

66. No caso concreto, e ainda que se considere que perante a possibilidade de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, se justificará o recurso ao ajuste direto até que se possa proceder à adjudicação (decorrente de procedimento concursal) suspensa judicialmente, verifica-se não apenas a manutenção dos atuais serviços de transporte de passageiros prestado pela Scotturb, como se introduz uma alteração significativa: o pagamento de compensações/remuneração pela prestação desse serviço.
67. Até à data a Scotturb prestava tal serviço ao abrigo de autorizações provisórias, detendo a receita tarifária e existindo ainda um grau de intervenção diminuto de intervenção da autoridade de transportes.
68. Contudo foi opção desta assumir a direção da prestação de serviços, passando o Município a arrecadar receitas, transferindo risco para o operador, introduzindo obrigações adicionais de reporte, de gestão da exploração, novos tarifários, entre outras obrigações contratuais já descritas, aproximando o modelo de gestão contratual daquele que já é preconizado no concurso público.
69. Naturalmente, de tal opção decorre imediatamente o pagamento de uma remuneração ao operador, uma vez que deixa de receber a receita e deixa de dispor livremente da rede, passando tal tarefa para o Município.
70. Ora, a fundamentação e definição de obrigações contratuais no presente ajuste direto beneficiou da certeza e extensão e dados apurados para o Concurso Público permitindo, também neste caso, que as obrigações contratuais estejam, na generalidade, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente e de modo objetivo e transparente, os parâmetros de base do cálculo da compensação/remuneração financeira, correspondente à remuneração do operador pela prestação de serviços, sendo igualmente definidos os termos concretos que permitem a aplicação de sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais.
71. Ainda que se estejam a impor obrigações de serviço público a um operador sem efetiva submissão à concorrência poderá estar afastado um cenário de sobrecompensação.

72. Na verdade, efetuar um novo concurso careceria de sentido, tendo em que conta que já foi lançado anteriormente e um novo procedimento não teria a virtualidade de ser adjudicado a 3 de dezembro de 2019.
73. Além disso, o procedimento de consulta prévia também se configura como um procedimento concorrencial, ainda que limitado pelas características inerentes aos prazos e procedimentos de um ajuste direto, sendo que neste caso se justifica a consulta dos operadores em causa, nacionais e internacionais, permitindo obter um teste de mercado relevante.
74. No caso concreto, foi efetuado uma consulta prévia a 10 empresas, o que permite ter alguma certeza na definição do valor remuneratório e de que este cubra os gastos associados ao serviço público e permita uma adequada remuneração do operador, permitindo assegurar a qualidade daquele mesmo serviço tendo em conta o prazo limitado ou incerto da contratação.
75. A “proposta vencedora” corresponde ao atual operador Scotturb, mas será incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia²¹ que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
76. Na verdade, não se afigura possível que um novo operador pudesse alocar os meios necessários para efetuar a atual oferta disponibilizada no concelho de Cascais num curto espaço de tempo e durante um período que se afigura incerto, uma vez que a validade da contratação está condicionada à adjudicação do concurso público internacional.
77. Justificar-se-á igualmente a consulta do operador interno Cascais Próxima por se afigurar ser uma hipótese a considerar, uma vez que já se encontra implementada no território, mesmo que possa não ter capacidade para acorrer às exigências do procedimento, bem como à Scotturb, uma vez que é o atual operador e seja previsível que os custos de manter a operação sejam naturalmente mais baixos que outro operador que seja obrigado a deslocar meios para outro território. Também será

²¹ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

previsível que uma operação que arrisque ter uma duração variável e imprevisível possa não ser comercialmente atrativa para empresas não instaladas neste território.

78. Por outro lado, considera-se que o resultado da consulta acabou por influenciar o resultado da Análise de Custo Benefício. Questionou-se a razão de este se desenvolver apenas em torno de duas premissas, "*do nothing*" ou "*do something*", sem a consideração da possibilidade de um ou mais operadores assegurarem a oferta de serviço público de transporte rodoviário de acordo com as condições de mercado, isto é, sem qualquer compensação por obrigação de serviço público.
79. Ora, tendo em conta que o Município não pretendia um modelo contratual em que o operador dispusesse livremente da rede, arrecadando a receita, o que à partida não lhe conferiria a atribuição de compensação, tendo optado, ao invés, por um modelo de prestação de serviços, questionou os operadores sobre o montante que seria necessário – baseado no valor.km – tendo obtido os resultados mencionados. Ou seja, com estes pressupostos foram detalhados, na análise de custo benefício, os cenários considerados realistas.
80. Aliás, refere o Município que *"Desde logo, à luz do quadro legal em vigor – e em decorrência do calendário de aplicação do Regulamento 1370/2007 – inexistem qualquer possibilidade de serem prorrogadas as referidas autorizações provisórias ao operador Scotturb. "Mesmo que tal possibilidade existisse ou viesse a existir, a CMC só ponderaria recorrer à mesma em última instância e somente depois de esgotadas todas alternativas possíveis. Com efeito, entre i) o cenário de manter uma operação que é planeada e regida exclusivamente em função do interesse privado (o interesse empresarial da Scotturb) e insuscetível de ser monitorizada, fiscalizada e, se for o caso, sancionada pelo Município; e, ii) o cenário de uma operação com standards ambientais definidos pela CMC, com responsabilidades e deveres do operador regulados contratualmente e com os normais poderes de direção e fiscalização que assistem a um contraente público, a CMC não tem qualquer dúvida que a melhor solução para o interesse público para o serviço de transporte público rodoviário de passageiros no Concelho de Cascais passa necessariamente pela sua contratualização e fiscalização públicas – de resto, em linha com as regras europeias nesta matéria -, e não pela manutenção de soluções passadas e que servem exclusivamente o interesse dos operadores privados."*
81. Em suma, o Município optou por um modelo contratual que introduz mudanças relevantes face ao que se vinha verificando, passando a remunerar o operador

incumbente – o que não se verificava – mas porque tomou a opção de aproximar a operação ao modelo preconizado no concurso público, em que a receita tarifária passa a ser detida pelo Município, bem como a direção da operação, no que se refere à rede que deve ser realizada (e não estar esta dependente do interesse comercial do operador).

82. Com esta alteração são ainda introduzidas importantes mudanças na gestão contratual, passando o operador a disponibilizar informação detalhada e diversa sobre a operação, o que até á data não se verificava, permitindo que a autoridade local possa gerir e monitorizar a operação de forma mais eficiente e tendo em conta os interesses e necessidades da população.
83. Esta opção fundamenta-se igualmente nos estudos de rede, económicos e financeiros elaborados para efeitos do concurso público, sendo que os pressupostos quanto à procura, receitas, compensações e custos (operacionais, diretos e indiretos, desagregados e associados) são coerentes. Outrossim, o valor km da prestação de serviços no âmbito do ajuste direto é substancialmente mais baixo do que aquele que resulta do concurso público, uma vez que este implica um substancial aumento da oferta e contém obrigações de investimento muito relevantes, algo que não se introduz no atual contrato.
84. Ou seja, por via indireta, o preço contratual acaba por ser validado quanto a gastos e rendimentos associados à exploração (por comparação com opções de nada fazer, optar por este procedimento de ajuste direto mantendo oferta e o cenário de aumento de oferta via concurso público, conjugado com a análise de cenários com e sem oferta de serviço público, quanto a externalidades positivas e negativas associadas ao transporte público e transporte individual nos vários cenários.
85. Cabendo às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base²², considera-se que num pressuposto de necessário prosseguimento de um ajuste direito, assegurou-se um mínimo de concorrência com a consulta e teste do mercado. Nesse sentido, afigura-se não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (que foram consultadas).

²² Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

86. Naturalmente, o valor da remuneração não é calculado nos exatos termos de uma compensação de serviço público, por definição criada para outro modelo contratual que não a prestação de serviços (embora o racional deva ser tido em conta), mas considera-se que a fixação de uma remuneração que resulta de consulta ao mercado permite assegurar que, estando perante compensações que, à partida, se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, permitindo uma adequada remuneração, incentivar-se-á o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos e potenciando receitas.
87. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se, ao longo da execução contratual, forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações em causa, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, sendo esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática.
88. Será igualmente de referir que no presente contrato as obrigações contratuais são de natureza operacional – regularidade da oferta, requisitos de comodidade e ambientais dos veículos, informação – existindo um nexo direto entre o desempenho operacional e as variáveis utilizadas para o cálculo da remuneração, pelo menos no que se refere aos quilómetros percorridos, bem como no que se refere à eventual aplicação de sanções.
89. Acrescem também especificações relativas ao registo continuado de dados, definição de indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do operador e previsão da realização de inspeções e auditorias²³, pelo que se julga que o CE é bastante abrangente no que se refere à previsão e especificação de indicadores, que são definidos e aferidos de forma objetiva e periódica, seja para efeitos de gestão da exploração, seja para efeitos de aferição de (in)cumprimentos.
90. Afigura-se que existe uma extensa lista de indicadores a ser transmitida de forma mensal, o que permite apurar incumprimentos com a mesma periodicidade e que os indicadores de performance, bem como as penalidades contratuais poderão isolar/identificar incumprimentos e permitem, do mesmo passo, encontrar, com maior facilidade, as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências

²³ Acrescem ainda as especificações relativas ao registo continuado de dados inerentes à exploração, oferta, procura e indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do operador na perspetiva do passageiro e do interesse público.

afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar.

91. Esta aferição, que se afigura ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, poderá também permitir comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
92. Considera-se que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018²⁴, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, pode ser relevante para a definição de incentivos à procura e à otimização da produção, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo cumprimento ou incumprimento dos mesmos.
93. Além disso, são estabelecidos, de forma clara, os horários, frequências e períodos de funcionamento dos serviços, anteriormente referidos, bem como as orientações de adequação à procura, medidas concretas de gestão da exploração e reação a perturbações. São também estabelecidas obrigações relativas à promoção da segurança, intermodalidade, crescimento de procura e melhoria da qualidade da oferta.
94. De referir que, segundo as Orientações da Comissão, já citadas, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”*.
95. Nesse sentido, devem ser definidos os termos objetivos e concretos que permitem a aplicação de sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais.
96. No caso concreto, considera-se que existe um relevante incentivo ao cumprimento do operador, dada a extensão e objetividade das penalidades contratuais, potenciando-se uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos, e, por esta via, potenciar um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do superior interesse público.

²⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

97. O Município pretende vir a aprovar um regulamento de infrações contratuais, após consulta ao operador. É certo que o Regulamento²⁵ ²⁶estipula que um contrato de serviço público pode consubstanciar-se num instrumento contratual, regulamentar ou legal (nada impedindo que seja uma conjugação de vários) e, por isso, um regulamento municipal pode ser um instrumento complementar ao contrato a celebrar com o operador.
98. No entanto, por se considerar que é uma parte importante da prestação de serviço público, não só por ser determinante para a efetiva prestação de um serviço de qualidade, mas também por constituir um incentivo à eficiência, é recomendável o estabelecimento da sua efetiva elaboração e não a previsão da sua mera possibilidade até porque se revela da maior importância que exista uma clara alusão ao período de referência tido em conta para aferir do cumprimento ou incumprimento de determinada obrigação e que possa existir maior especificação quanto à gravidade e graduação (ainda que estejam referidas expressamente as mais graves e que dão lugar a resolução ou aquelas que estão sujeitas a prazo determinado).
99. Mas além da sua efetiva elaboração considera-se que devem, desde já, ser fixados critérios mais claros de apuramento de incumprimentos uma vez que tal determina a vinculatividade do contrato que, por isso, justifica que se realize despesa pública para que seja, efetivamente, prestado um determinado serviço público de transportes.
100. O atual Caderno de Encargos não esclarece o que se considera incumprimento: se um horário ou vários horários num dia ou em vários dias, num período de dias seguidos ou interpolados e durante que período de tempo, nem que consequências existem para o não respeito de uma ou várias paragens ou percursos. Não esclarece igualmente qual o período de recolha de dados nem se tal corresponde ao período de referência para apuramento de incumprimentos.

²⁵ Segundo as Orientações da Comissão "um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos"

²⁶ Segundo as Orientações da Comissão "A fim de ter em conta os diferentes regimes jurídicos e tradições dos Estados-Membros, a definição de contrato de serviço público estabelecida pelo regulamento é muito lata e abrange vários tipos de atos juridicamente vinculativos. Assegura, assim, que nenhuma situação jurídica fica excluída do âmbito de aplicação do regulamento, ainda que a relação entre a autoridade competente e o operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público".

101. Por outro lado, considerando o Município que a oferta estipulada no Cadernos de Encargos é aquela que assegura o serviço de transportes que pretende disponibilizar e que justifica o investimento que pretende fazer, não será compreensível que relegue para um eventual momento posterior a definição dos limites que pretende impor ao operador e que considera inultrapassáveis. Acresce que ainda fazer depender a fixação de tais limites da negociação com o operador, sem que existam balizas previamente definidas, e depois da sua contratação, reduz a vinculatividade do contrato.
102. No limite, pode estar em causa um operador não realizar parte do serviço de transporte público para o qual foi contratado, sem aplicação de sanções ou alvo de sanções não dissuasoras, ao mesmo tempo que é remunerado por um valor fixo a título mensal.
103. No limite, dever-se-á considerar que qualquer desvio, de qualquer horário ou frequência, num único dia, é considerado incumprimento passível de sanção, devendo ser esta a interpretação a aplicar/expressar em execução contratual, sendo este critério de objetividade que pode fundamentar a concordância da AMT quanto à existência de efetivos mecanismos de exequibilidade contratual e de incentivo ao cumprimento de obrigações de serviço público.
104. Tais especificações e apuramentos revelam-se igualmente importantes para se dar cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, ou seja, que *“cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.”*²⁷
105. Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já

²⁷ Também se daria cumprimento ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: *“o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”*

anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

106. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado²⁸. Tal implementação revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, a avaliar com periodicidade anual e sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais²⁹. O Município deve por isso garantir a adequada implementação dos sistemas contabilísticos apropriados, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias³⁰.

107. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se relevante a referência ao estrito cumprimento do preceituado pelo 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 e bagagens, em serviços regulares, bem como do regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações nele ínsitas, sendo essencial que o operador proceda à elaboração do contrato de transporte (operador-passageiro) que contenha todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e de adesão, relativas à sua atividade, preferencialmente, num único suporte

²⁸ "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:

- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor;
- todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa;
- os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

²⁹ Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)".

³⁰ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.

108. De sublinhar a boa prática ora implementada da realização de inquéritos à satisfação dos clientes, a qual permite a introdução, a todo o tempo, de melhorias da operação e da relação do operador e autoridade de transportes, como também será de referir, quanto ao ponto 5 da Parte II – Cláusulas Técnicas, e no que se refere ao sistema de apoio à exploração, e à gravação de imagens/vídeo a bordo, que devem ser acautelados os ditames legais e os princípios atinentes à videovigilância e gravação de imagens em locais públicos
109. Finalmente, de referir que deverá a autarquia dar cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro³¹, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.³²
110. De referir que, posteriormente à prestação de esclarecimentos, o Município enviou o Caderno de Encargos alterado, designadamente quanto a:
 - *Introdução de clarificação de que a obrigação do prestador do serviço de proceder à fiscalização dos títulos de transporte é feita a bordo e através dos motoristas;*
 - *Consideração do índice de preços no consumidor publicado até 01.01.2021 por referência à média dos últimos 12 anos e já não o que fosse publicado para a totalidade do ano anterior;*
 - *Melhor caracterização do “não cumprimento”; redução dos valores mínimo e máximo das coimas contratuais a aplicar, respetivamente para € 100 e € 10.000;*
 - *Introdução de diversas precisões técnicas para melhor caracterização dos requisitos pretendidos; no quadro final – “Suporte técnico” -, introdução de precisão de que o grau de disponibilidade é por equipamento;*

³¹ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

³² Bem como a disponibilidade financeira para acorrer ao investimento inerente ao presente contrato:
<https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-cap3.shtm>

- *Clarificação do tempo de acesso aos dados primários de exploração; suprimidos os “Serviços” como categoria de classificação de dados e adicionados os “Eventos do autocarro”;*
- *Adicionado o seguinte requisito: “Disponibilizar a informação de todas as vendas efetuadas pelos colaboradores do Prestador do Serviço, no final de cada dia de operação”.*

Racionalidades Basilares

111. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
112. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no concelho de Cascais, com condições de estabilidade necessárias até à adjudicação do Concurso Público Internacional. Atentos os pressupostos considerados pela autarquia, para efeitos de elaboração do cenário económico que serviu de referência para a fundamentação do Preço Base, perspetiva-se que a compensação financeira a atribuir ao operador, em resultado da prestação de serviços em cumprimento das obrigações de serviço público visa a cobertura dos custos operacionais.
113. Noutra vertente, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
114. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha equitativa de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos

para que o investidor seja mais eficiente, sendo que face à recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.

115. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é perceptível, embora existam encargos financeiros para o Município – com a contrapartida de um melhor serviço – tal poderá não acarretar – e existem evidências que assim seja – qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, resultando num aumento da consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos
116. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito de exploração e de recebimento de compensação financeira pelo cumprimento de obrigações contratuais, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
117. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que estes se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
118. Refira-se ainda que o modelo e procedimentos pré-contratuais e contratuais, por definição – e reforçando os deveres de informação quanto a gastos e rendimentos associados – mitigam a possibilidade da existência de sobrecompensações, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros do Estado. Neste contexto, cumpre salientar a especial relevância que as entidades organizadoras, de supervisão e fiscalização assumem no controlo *ex post* da boa execução do contrato de concessão e na gestão eficiente da despesa pública.
119. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
120. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das

reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de modo dinâmico e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.

121. O exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da autarquia, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
122. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.
123. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
124. Realça-se ainda a manutenção de bonificações tarifárias em prol dos passageiros e maiores alternativas de transportes, o que representa uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
125. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

III – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

126. Não obstante o enquadramento acabado de recensear, entendendo-se que a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização de recursos públicos, determina-se que:

- Devem ser elaborados relatório de execução contratual (de forma periódica, dependendo da duração efetiva do contrato), mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações mantêm a aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (cujo racional deve ser aplicado a qualquer contrato, seja concessão seja prestação de serviços) e que afastem a possibilidade de atribuição e vantagens concorrenciais não aceitáveis;
- Devem ser tidos em conta os dados de fundamentação obtidos para o presente contrato, bem com aqueles que fundamentaram o concurso público;
- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³³, e remeter tal informação à AMT;
- Devem ser transmitidos à AMT os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;³⁴
- Devem ser elaborados os relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015.³⁵

127. Com base nestes elementos, será de determinar, igualmente, a introdução - ainda que progressiva - de um sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, sem prejuízo de, num período transitório, se introduzirem regras de separação e alocação de gastos e

³³ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁴ Ver Orientações da AMT quanto ao reporte de informação ao abrigo do Regulamento 430/2019, disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³⁵ Ver Orientações da AMT quanto aos relatórios previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa não contratualizadas diretamente nos contratos sujeitos a parecer, mesmo que estimando os dados relevantes por linhas e atividades³⁶. Esta informação será essencial para aferir dos dados disponíveis que servirem de base ao modelo contratual, bem como para verificar da razoabilidade dos preços apresentados pelas empresas na consulta ao mercado, podendo, eventualmente, justificar ajustes ao modelo contratual, se tal tiver um efeito positivo na maximização de recursos públicos.

128. Tendo em conta os elementos que poderão resultar dos pontos anteriores, deverá ponderar-se a possibilidade de o contrato poder prever a sua calibração (designadamente quanto à remuneração) em função dos mesmos, atenta a imperatividade da detenção de dados reais da execução contratual, evitando, por exemplo, a sobrecompensação do operador.
129. O contrato deverá ainda especificar, com mais rigor, o que se considera incumprimento contratual, sobretudo no que se refere à operação (horários, frequências, percursos, bem como os referências ao período de referência para recolha de informação e aferir do cumprimento ou incumprimento de determinada obrigação e aplicar as respetivas sanções.
130. Caso se opte pela elaboração de um regulamento de infrações (fixando a sua obrigatoriedade e não mera possibilidade), o mesmo deverá estar enquadrado com critérios mínimos, claros e objetivos, por uma questão de transparência, objetividade e equidade nas relações entre a autoridade de transportes e operador, evitando a discricionariedade da execução contratual bem como a fixação de limites pouco exigentes face ao volume do investimento associado (defendendo a parte pública) ou a imposição de limites demasiados exigentes face à remuneração e risco da exploração (defendendo a parte privada).

³⁶ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

131. Deverá ainda determinar-se que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Que se cumpriram as obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, também para os efeitos das anteriores determinações³⁷;
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes 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 no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

132. O Município deverá assim demonstrar que as medidas tomadas têm a virtualidade de cumprir as determinações ora efetuadas e que são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa.

133. 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.

³⁷ Também se considera relevante que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações prevista nos artigo 22.º, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.

IV- CONCLUSÕES

134. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento a lançar pelo Município de Cascais estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável, condicionado à ponderação e implementação das determinações efetuadas;
- b) De referir igualmente que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais;
- c) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante por parte daquele à AMT, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário e de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem ou possam assumir impacto concorrencial.

135. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:

- São criadas as condições necessárias à manutenção e sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecossistema da Mobilidade e Transportes* local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que

confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;

- Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, e na pendência de um procedimento concursal que preconiza um serviço superior, em termos de oferta e de qualidade.

Lisboa, 17 de setembro de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial