



PARECER N.º 26/2018

GABINETE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Objeto: Procedimento concursal para prestação de serviços de transportes urbanos de Lagos “A Onda”

Contexto: Parecer Prévio Vinculativo previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro.

Destinatário: Câmara Municipal de Lagos

PARECER N.º 26/2018

GABINETE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Lagos remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) – ofício n.º 16123, de 23 de julho – no âmbito do **procedimento concursal para prestação de serviços de transportes urbanos de Lagos “A Onda”** –, o programa de concurso, o caderno de encargos, com os respetivos anexos, bem como o relatório final do estudo efetuado pela consultora Way2go (que teve como objetivo assessorar o município na decisão sobre o regime de negócio mais adequado para substituir a atual prestação de serviços), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. 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 estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. 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.

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.
4. 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), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
5. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.
6. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico

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.

e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

7. Note-se que este quesito de conformidade com todas as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico resulta linearmente do facto inilidível de a AMT, tal como outros reguladores económicos, ainda que independentes, não serem micro legisladores. Nesse sentido, é condição necessária e, só depois da sua verificação positiva, se torna legítimo a AMT prosseguir a análise para as questões regulatórias subsequentes.
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 elou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência 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.
9. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são de tal modo diferenciados, quer no objeto, quer nas metodologias, quer ainda nos contextos relevantes, que cada uma daquelas racionalidades possui uma autonomia muito vincada.
10. Daqui decorre que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT é a visão integrada daqueles equilíbrios, e de forma alguma, qualquer mecanismo aditivo que dissolvesse as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.

II – DO ENQUADRAMENTO

11. O Município de Lagos, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, veio solicitar à AMT a emissão do parecer prévio vinculativo sobre as peças de procedimento concursal com vista à concessão da prestação de serviços de transportes urbanos de Lagos – “A Onda”.
12. O atual serviço de transportes urbanos de Lagos – “A Onda” é prestado pelo Operador Translagos – Transportes Públicos, Lda., no âmbito de um contrato de

prestação de serviços em vigor até dezembro de 2018, ou extinção da verba definida no contrato.

13. O lançamento do procedimento é justificado pela necessidade de dar continuidade ao serviço de transportes urbanos de Lagos, que atualmente é feito através de uma prestação de serviços com um operador privado.
14. Antes de promover o lançamento do procedimento em causa, o município solicitou um estudo à Consultora Way2go de forma a suportar a decisão sobre o regime de negócio mais adequado para substituir a atual prestação de serviços, estudo esse que se debruçou sobre três questões fundamentais, a saber:
 - **Otimização do desempenho da rede de transportes urbanos de Lagos**, pretendendo-se aumentar a eficiência do mesmo através de uma melhor adequação da oferta às especificidades da procura de cada zona do território concelhio;
 - **Produção da informação necessária para o apoio à decisão relativamente às opções de gestão que se colocam** (serviço próprio, concessão ou prestação de serviço), nomeadamente os encargos e os benefícios de cada uma das opções;
 - **Definição de uma proposta final de rede**, o que pressupõe produzir os elementos de caracterização dos serviços a contratualizar/operar diretamente necessários para informar a componente técnica dos processos de contratualização e/ou operação direta do sistema.
15. O Estudo em causa considerou três modelos alternativos de gestão, nomeadamente, **i) operação direta, ii) prestação de serviços e iii) concessão**, tendo, em cada perspetiva, sido calculados os custos associados com base nos quantitativos de oferta e procura estimados para a rede proposta.
16. A fundamentação económica e financeira da opção tomada - prestação de serviços -, é justificada com base no estudo efetuado pela empresa Way2Go.
17. Na opção pela prestação de serviços, o município optou por promover o procedimento exclusivamente para o Serviço Regular, dado que, para as linhas 5, 7 e 8, fora dos horários escolares, será adotado o Serviço Flexível Unificado, por meios próprios, com recursos e horários partilhados e abrangência espacial equivalente para as três linhas estudadas.
18. Na sequência do pedido de parecer prévio do município de Lagos, a AMT solicitou alguns esclarecimentos, os quais se reproduzem com as respetivas respostas, a saber:

1. **P-** *“Considera-se relevante a ponderação de introdução de um período de transição, designadamente no caso de o vencedor do concurso ser um novo operador?”*

R- *Não se pretende ter um período de transição entre o serviço atual e a prestação de serviços objeto de procedimento.*

2. **P-** *Considera-se relevante a ponderação de prorrogação do contrato anterior, caso o atual procedimento não esteja concluído a 31 de dezembro ou no caso de ser necessário assegurar a operação, pelo atual operador, num período transitório?*

R- *Estamos a preparar um ajuste direto que permita prorrogar o serviço atual, caso o procedimento não esteja concluído até 31 de dezembro de 2018;*

3. **P-** *Propondo-se a entrada em funcionamento do sistema a 1 de janeiro de 2018, e tendo em conta a duração do procedimento administrativo, considera-se existir tempo suficiente para a introdução de novos autocarros, novos equipamentos de bilhética, novas aplicações informáticas, instalação de postos de venda e de parque de material e oficinas?*

R- *Sim, consideramos existir tempo suficiente. No entanto, para salvaguarda da operação, temos preparado o “Plano B”, referido em 2;*

4. **P-** *De que forma é confirmado o número de quilómetros realizados, para efeitos de pagamento da remuneração?*

R- *A confirmação do número de Km realizados para efeitos de pagamento será efetuada através dos sistemas de GPS a instalar pelo município em todos os autocarros que prestarem o serviço de transportes. Estes sistemas estarão ligados a uma aplicação informática de gestão de frotas, cujo procedimento encontra-se em preparação;*

5. **P-** *De que forma é aferido o cumprimento de horários (atrasos e interrupções) e percursos por parte do operador?*

R- *O cumprimento dos horários e percursos será efetuado através dos sistemas de GPS identificados em 4;*

6. **P-** *Quais as métricas a utilizar para aferir o grau de incumprimento, designadamente para efeitos de aplicação de penalidades contratuais?*

R- *Quanto às métricas para aferir o grau de incumprimento, serão efetuadas através dos sistemas GPS identificados em 4. Na cláusula 12 do Caderno de Encargos onde estão previstas as penalidades contratuais, considerou-*

se % do serviço prestado e métricas que serão aferidas da consulta à aplicação informática de gestão da frota;

7. **P-** Considera-se relevante a introdução da necessidade de cumprimento, por parte do futuro operador, do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, quanto a obrigações do operador?

R- Na cláusula 10 do Caderno de Encargos refere-se “sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável”. Aqui não ficam implícitos todos os cumprimentos legais?

8. **P-** A contratação assenta no pressuposto de direitos de exclusividade?

R- Não.

9. **P-** Existe sobreposição com linhas intermunicipais? De que forma se processa articulação dos serviços urbanos com os serviços intermunicipais e as respetivas autoridades de transportes?

R- Sim, existe sobreposição com linhas intermunicipais, nomeadamente, na linha 3 de Odiáxere – Lagos com a Frota Azul que vem de Portimão; na linha 6 de Barão de S. João/Bensafrim – Lagos, com as carreiras da EVA que vêm de Sagres ou Vila do Bispo. Não há articulação, devido à dificuldade da AMAL incluir esta norma no procedimento para a rede intermunicipal;

10. **P-** Qual a diferença da frota atual para a frota futura (número características, lotação, idade, etc.)?

R- Diferença entre a frota atual e futura

| Frota atual | | | | Frota futura | | | |
|--------------------------|--------------------|---------|-----------|--------------|---------------------------------------|---------|-------|
| n.º aut. | Caract. | Lotação | Idade | n.º aut | Caract. | Lotação | Idade |
| 3 | Acesso | 20 | 2007 | 9 | Acesso | >53 | >2010 |
| 4 | Mobil. Reduzida | 20 | 2016/2017 | 1 | Mobil. Reduzida + bicicletas | >25 | >2010 |
| 5 | ----- | 53 | 2007 | 3 | | >20 | >2010 |
| 1 | | 90 | 2009 | | | | |
| 6 | ----- | >53 | <2008 | Reforços | ---- | >53 | >2007 |
| 2 de viaturas de reserva | | | | | | | |

11. **P-** No que se refere a instalações de equipamentos de manutenção de que forma é valorado (ou não) a sua construção ou a sua imediata disponibilidade e porquê?

R- Não é valorado;

12. **P-** Existem terrenos disponíveis junto à operação para eventual construção do parque de material e oficinas?

R- Não se encontra previsto no âmbito do presente procedimento;

13. **P-** O serviço de transportes pode funcionar sem o parque de material e oficinas? E por quanto tempo?

R- O serviço pode funcionar, dado que o município pagará os Km realizados;

14. **P-** Quais os requisitos técnicos dos equipamentos de onde se retiram os registos informáticos das receitas realizadas nos veículos?

R- Não temos requisitos técnicos definidos;

15. **P-** Quais os requisitos técnicos do sistema de bilhética (equipamentos e cartões)?

R- Não foram definidos requisitos técnicos do sistema de bilhética;

16. **P-** Quais os requisitos da aplicação informática de acompanhamento e controlo?

R- Não foram exigidos requisitos técnicos da aplicação informática a utilizar pela empresa prestadora de serviços. No entanto, para a gestão, acompanhamento e controlo do serviço prestado pelo operador, o município está a preparar um procedimento para adquirir os meios necessários – sistemas GPS + aplicação;

17. **P-** Que documentação é disponibilizada aos concorrentes, de forma a poderem elaborar as propostas ou avaliar a validade do preço por quilómetro, calcular quilómetros possíveis, etc?

R- Serão disponibilizados o caderno de encargos + anexos + programa de procedimento;

18. **P-** Existe transmissão de estabelecimento, de acordo com o Código do Trabalho (trabalhadores ativos etc.)?

R- Não.”

19. Com base na análise efetuada pela empresa Way2Go, o município de Lagos decidiu promover um procedimento concursal para uma prestação de serviços pelo período de 36 meses, para um total de 2.401, 798 km, ao preço unitário por quilómetro máximo de 1,40 €, a que corresponde um preço máximo de 3.362.517,20 €.

III – Do Caderno de Encargos

20. O contrato a celebrar com o operador selecionado assumirá a natureza de **contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros**, nos termos do disposto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
21. O serviço público de transporte de passageiros tem **âmbito municipal** e é composto por dez circuitos que se desenvolvem exclusivamente dentro da área geográfica do concelho de Lagos.
22. O serviço deve ser prestado em veículos pesados de passageiros e as viagens a executar terão por base as linhas existentes no serviço de transportes públicos de Lagos “A Onda”, conforme os circuitos e horários descritos pormenorizadamente no Anexo 1 do respetivo Caderno de Encargos.
23. O serviço público a prestar divide-se em **carreiras regulares**, com reforços **em período escolar e serviço noturno**.
24. O **serviço noturno** efetua-se durante os meses de julho e agosto, conforme horários indicados no Anexo 1 do Caderno de Encargos.
25. O **serviço regular** desenvolve-se nos dias úteis, sábados, domingos e feriados, de acordo com os horários e circuitos definidos no já referido Anexo 1.
26. Os reforços em período escolar desenvolvem-se de acordo com o calendário escolar, anualmente aprovado pelo Ministério da Educação.
27. O procedimento procede à constituição de uma **“bolsa de quilómetros”** afeta a eventuais alterações supervenientes, - *dando como único exemplo facto de uma rua, avenida, estrada, etc., que faça parte de um trajeto contratado, estiver/transitória ou permanentemente encerrada ao trânsito, para permitir a aplicação de um trajeto alternativo que garanta a continuidade da prestação do serviço* – a qual não interferirá com o disposto no n.º 3 do artigo 97.º do Código dos Contratos Públicos, caso não resulte numa modificação objetiva ao contrato, de reposição de equilíbrio financeiro ou de prémio.

28. A prestação de serviço público de transporte de passageiros municipal, "A Onda", iniciar-se-á no dia **1 de janeiro de 2019**, sendo que, o contrato não produzirá quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade emitida pelo Tribunal de Contas.
29. A prestação de serviços objeto do contrato a celebrar terá a **duração máxima de 36 meses**, a contar da data do dia 1 de janeiro de 2019 ou da ocorrência do evento referido na cláusula 2.^a, mantendo-se o mesmo em vigor até à conclusão dos serviços, em conformidade com os respetivos termos e condições e o disposto na lei, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do contrato.
30. O transporte a realizar de acordo com os circuitos ou percursos e suas variantes, horários e itinerários – **"espinhas das linhas"** – referidos no Anexo I do Caderno de Encargos.
31. O **preço base** pela prestação de serviços objeto do contrato, o preço unitário por quilómetro máximo admitido é de **1,40 €** (um euro e quarenta cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal.
32. Pela prestação de serviços objeto do contrato considera-se o máximo total de **2.401.798 Km** (dois milhões, quatrocentos e um mil e setecentos e noventa e oito quilómetros), correspondendo **2.183.453 Km** (dois milhões, cento e oitenta e três mil e quatrocentos e cinquenta e três quilómetros) à execução das prestações contratuais constante no Anexo 1, e **218.345 Km** (duzentos e dezoito mil, trezentos e quarenta e cinco quilómetros), a uma **bolsa de quilómetros** afeta a eventuais alterações supervenientes referidas na cláusula 9.^a, ao mesmo preço do valor contratual.
33. O **preço máximo** da prestação de serviços **não pode, em qualquer caso, ser superior a 3.362.517,20 €** (três milhões, trezentos e sessenta e dois euros mil euros e quinhentos e dezassete euros e vinte cêntimos), acrescido de IVA, preço este que inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à entidade adjudicante, nomeadamente, todos os quilómetros necessários à execução do contrato, incluindo os quilómetros em vazio, o pessoal necessário para efetuar o serviço, os combustíveis e outros fluidos, equipamento informático, *software* e consumíveis relacionados com a bilhética e faturação, as despesas de manutenção e limpeza, alimentação, deslocação de meios humanos e despesas de aquisição e transporte, encargos administrativos e de postos de venda necessários ao funcionamento geral do

serviço, bem como quaisquer outros encargos resultantes de obrigações definidas no Caderno de Encargos.

34. Quanto ao **preço contratual** pela execução de todas as prestações que constituem objeto do contrato, o município pagará, mensalmente, ao prestador de serviços o preço constante da proposta adjudicada, considerando o(s) preço(s) unitário(s) estabelecido por quilómetro constante da proposta adjudicada, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido.
35. O Caderno de Encargos inclui uma cláusula relativa às **alterações supervenientes**, não estabelecendo, contudo, qualquer relação com a limitação prevista no n.º 3 do artigo 97.º do CCP.
36. Estando prevista uma cláusula que contém as **principais obrigações do prestador de serviços, esta apresenta-se muito minimalista**, devendo ser ponderadas, entre outras, as seguintes obrigações consideradas essenciais, nomeadamente, quanto:
 - À **prestação do serviço** nos termos, condições e continuidade constantes da sua proposta, em conformidade com o caderno de encargos e garantir aos particulares o direito de utilizar o serviço nas condições que tiverem sido estabelecidas;
 - À **satisfação da procura** com a garantia da taxa de ocupação adequada com a comodidade dos passageiros;
 - À **cobrança aos utilizadores** do serviço dos **títulos de transporte, pelo valor devido**;
 - À **substituição da viatura** afeta ao serviço, em caso de avaria ou qualquer outra imobilização, não podendo o prestador invocar qualquer tipo de demora de reparação ou manutenção das viaturas ou acessórios, prestando o serviço sem interrupção;
 - Ao cuidar da **boa ordem do serviço**;
 - À **indenização pelos danos que forem causados a terceiros** como consequência das operações que requeira o desenvolvimento do serviço, exceto quando o dano seja produzido por causas imputáveis ao município;
 - À **aquisição de todos os elementos necessários para a colocação em funcionamento do serviço** nas condições estabelecidas no caderno de encargos e na proposta apresentada pelo prestador e prazos comprometidos;

- À **manutenção do material rolante** em bom estado de funcionamento e conservá-lo mecanicamente em condições que ofereçam segurança aos utentes cumprindo estritamente as obrigações técnicas, bem como as condições de índole higiénica - sanitárias que em todo o transporte coletivo de passageiros são exigíveis, mantendo o interior e exterior dos veículos no melhor estado estético possível. Tudo isso de acordo com as normas legais aplicáveis à matéria;
 - À disposição dos utentes, nos locais que forem determinados, **livros de reclamações**;
 - Ao admitir e utilizar em exclusivo os **títulos de transporte** emitidos ou autorizados pelo concedente;
 - Ao aplicar as **tarifas aprovadas**;
 - Ao retirar aos utentes, por parte dos serviços de **fiscalização** do prestador ou outros, os títulos de transporte que foram ou puderem ser utilizados de forma fraudulenta.
37. Não obstante o Caderno de Encargos integrar uma **cláusula relativa às penalidades** – **elencada de forma minimalista**, uma vez que as restringe praticamente aos atrasos ou à não realização do serviço – não faz qualquer referência à possibilidade de sequestro ou resolução do contrato nos termos do artigo 333.º do Código dos Contratos Públicos, nem ao procedimento previsto nos n.ºs 1 e 2 dos artigos 325.º e 329.º do mesmo Código.
38. Também é de referir que, relativamente **aos incumprimentos previstos na cláusula 12.ª do Caderno de Encargos, estes deveriam ser graduados em leves, graves e muito graves**, de forma a poder ser aplicada a respetiva multa/sanção – podendo o incumprimento, em última análise, gerar a **resolução do contrato**.

A título de exemplo, elencam-se algumas **infrações relevantes** que deveriam ser previstas na cláusula penalidades, de forma graduada e em função da sua gravidade:

INFRAÇÕES CONSIDERADAS LEVES

- Não manter em perfeitas condições de higiene e limpeza todos os equipamentos móveis afetos ao serviço;
- A ausência ou incorreção na higiene ou decoro dos funcionários do prestador que tenham contacto direto com os utentes;

- A falta de consideração, respeito ou amabilidade, para com o público por parte dos citados funcionários;
- O atraso atribuído ao prestador no fornecimento de dados de estudo solicitados pela entidade adjudicante;
- A verificação de que num veículo em serviço, algum passageiro carece de bilhete ou título de transporte válido, salvo quando isso se deva a uma circunstância extraordinária ou causa justificada e não à negligência do prestador;
- O consentir que ocorram desvios ao itinerário estabelecido, sem causa justificada e sem reiteração por cada veículo, no mesmo dia.

INFRAÇÕES CONSIDERADAS GRAVES

- Cometer três ou mais faltas leves que sejam da mesma natureza;
- Incumprimento do disposto no plano de manutenção, a apresentar pelo prestador, referente à manutenção da frota;
- A falta de observação do disposto quanto a livros de reclamações;
- Qualquer obstrução do prestador ao trabalho de inspeção da entidade adjudicante;
- Incumprimento do disposto na cláusula relativa aos horários de passagem nos termos e percentagens aí previstas;
- A diminuição do serviço estabelecido para cada carreira que se mantenha durante mais de três horas consecutivas, por causa atribuível ao prestador;
- Atrasos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, durante dois dias seguidos. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
- Adiantamentos, atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, durante dois dias seguidos por cada veículo. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
- Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo, em dois dias seguidos. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;

- Todas as demais situações que sejam resultantes de um comportamento negligente, reiterado, por parte do concessionário, seu funcionário ou agente;
- O incumprimento, total ou parcial, pelo prestador, das proibições estipuladas no Código dos Contratos Públicos, assim como a omissão de ações que sejam obrigatórias nos termos desse Código;
- O atraso, por parte do prestador, no cumprimento dos prazos expressamente estabelecidos no presente caderno de encargos ou impostos por qualquer disposição legal ou regulamentar, ou decisão administrativa, quando tal atraso se prolongue por mais de metade do prazo estabelecido para o cumprimento.

INFRAÇÕES CONSIDERADAS MUITO GRAVES

- A Afetação dos veículos a outras atividades alheias ao objeto do contrato sem consentimento do prestador;
- A cobrança de preços ou tarifas diferentes das definidas;
- Não admissão ao gozo do serviço de qualquer utente que reúna as condições regulamentares;
- Trespasse ou cedência da totalidade, ou parte, dos serviços objeto do contrato a terceiros, sem o consentimento da entidade adjudicante;
- Cessação de algum modo do serviço, salvo causa de força maior;
- Desobediência das ordens de alteração do serviço, nos termos determinados pela entidade adjudicante;
- Adulteração, atribuível ao prestador, do número de quilómetros realizados ou de passageiros transportados, bem como de qualquer outra informação que deva facultar à entidade adjudicante;
- Emissão de bilhetes ou títulos de transporte não autorizados pela entidade adjudicante;
- Adulteração da documentação económica que o prestador deva proporcionar;
- Utilização, no serviço, de um veículo que não cumpra as licenças necessárias ou as características técnicas definidas e contratualizadas;
- Não iniciar os serviços contratados dentro do prazo estipulado para o efeito;
- Fraude na execução do serviço;
- Falta de comunicação pelo prestador das alterações e anomalias, que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço;

- Atrasos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, sempre que essa infração se cometa durante três dias, consecutivos, durante a mesma semana;
 - Adiantamentos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, sempre que essa infração se cometa durante três dias consecutivos, durante a mesma semana;
 - Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo, durante três dias consecutivos, durante a mesma semana;
 - Obstrução reiterada do prestador ao trabalho de inspeção da entidade adjudicante.
39. O **percurso** a realizar em cada frequência de cada uma das linhas está expressamente indicado no Caderno de Encargos – cfr. Anexo I.
40. A **entidade adjudicante é o município** e o critério de adjudicação será feito de acordo com a análise da **proposta economicamente mais vantajosa**, na modalidade prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, com a ponderação dos fatores preço por Km, segurança e lotação máxima dos veículos.
41. Em caso de empate – igualdade de pontuação – será adjudicada a proposta que maior pontuação tiver nos fatores estabelecidos, por ordem decrescente de pontuação relativa. a cada desses mesmos fatores.
42. O Caderno de Encargos fixa as **características técnicas dos veículos** utilizados na execução do contrato de serviço público, designadamente, a idade máxima que o veículo pode ter para a operação, a lotação, bem como a obrigatoriedade de acesso de passageiros com mobilidade reduzida.
43. O Caderno de Encargos indica os **pontos de venda dos títulos de transporte**, bem como o tarifário a aplicar aos mesmos.
44. No Anexo II do Caderno de Encargos é fixado o **tarifário**, o qual é aprovado pelo município, que receberá, mensalmente, a receita proveniente da bilhética.
45. O Caderno de Encargos só prevê o envio de um **relatório mensal** ao município resultante das ações de fiscalização realizadas no interior dos veículos, **não prevendo, contudo, o envio de um relatório de carácter mais global e que permita uma monitorização exaustiva por parte da entidade adjudicante.**
46. Quanto ao acompanhamento do serviço, o Caderno de Encargos estabelece que à entidade adjudicante será disponibilizado o acesso à **aplicação de gestão de bilhética para monitorização dos dados gerados.**

47. Contudo, considera-se que o prestador, de forma periódica, **deveria remeter à entidade adjudicante um relatório de execução do contrato**, que contenha, pelo menos, a seguinte informação mensal:
- Passageiros transportados por carreira e por horário;
 - Títulos de transporte vendidos nas carreiras; e
 - Listagem de reclamações registadas.

III – DA ANÁLISE

48. Sem prejuízo das observações antes apresentadas em relação ao “Caderno de Encargos”, refere-se o seguinte:
49. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- «*Autoridade de transportes*» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
 - «*Serviço público de transportes de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
50. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, *os municípios são as autoridades de transportes competentes* quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
51. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas,

podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

52. Assim, afigura-se que, **do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento concursal pelo município enquanto autoridade de transportes.**

53. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁵.

i) O procedimento concursal e contrato de serviço público

54. 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 (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de **submissão à concorrência** para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

55. 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

⁵ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

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.

56. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ⁶ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
57. 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.
58. Acresce que, segundo o Artigo 20.º do RJSPTP, 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:

⁶ 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 (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

- *“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”.*
59. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.
60. A distinção entre o tipo de contratos *supra* referidos assenta na dicotomia entre contratos *"gross cost"* e *"net cost"*, em que nos primeiros:
- 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 das assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

61. Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão, quanto à implementação do Regulamento ⁷:

- *"Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b) da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes;*
- *Esta distinção entre contratos (públicos) de serviços e concessões é importante dado que, de acordo com o artigo 10.º n.º 3 da Diretiva 2014/23/UE, esta não se aplica às concessões de serviços públicos de transporte de passageiros na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007. A adjudicação de concessões de serviços para a prestação destes serviços públicos rege-se, exclusivamente, pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007;*

⁷ http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strict-enforcement-pax-rights/guidelines_pt.pdf

- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação. Neste caso, não há necessidade de aplicar as regras relativas à compensação previstas no anexo do regulamento.”*

62. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma **concessão de serviço público** e a **prestação de serviços**⁸ assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na prestação de serviços a autoridade é responsável por ambos, salvaguardando a sua posição pela obtenção do melhor preço através de um procedimento concursal, aberto, transparente não discriminatório.
63. No caso em apreço, *não há lugar ao pagamento de compensações financeiras, sendo o concessionário, nos termos do disposto na cláusula 8.º do Caderno de Encargos, remunerado, exclusivamente, pelo valor correspondente aos quilómetros realizados mensalmente, o que significa que o modelo escolhido é o de “gross cost”.*

ii) Remuneração compensações

64. Conforme já assinalado, não há lugar ao pagamento de “compensações financeiras”, sendo o concessionário, nos termos do disposto na cláusula 8.º do Caderno de Encargos, remunerado, exclusivamente, pelo valor correspondente aos quilómetros realizados mensalmente (modelo “gross cost”).
65. Considerando os dados disponibilizados pelo município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo direito e pela jurisprudência europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal), e perante remunerações que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço

⁸ 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 91102).

público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

66. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estando, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos antecipadamente e de modo objetivo e transparente os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação de serviços, sendo igualmente definidos termos concretos que permitem aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais – sugerindo-se, no entanto, que não seja tão minimalista.

iii) Prazo contratual

67. Segundo o Caderno de Encargos, o contrato a celebrar terá a duração de 3 anos a contar do início da sua vigência – não prevendo qualquer renovação – o que está em linha com os prazos contratuais estabelecidos no Regulamento e no RJSPTP para a prestação de serviços em modo rodoviário.

iv) Outras considerações

68. Acresce que, de forma a garantir um procedimento equitativo, aberto e transparente, e ainda que o município se comprometa nesse sentido, reforça-se que os concorrentes deverão ter uma noção genérica da *performance* e de custos e receitas envolvidos na exploração deste serviço de transporte, para poderem formular a sua proposta. É certo que não se poderá colocar em desvantagem concorrencial o atual operador (que poderá ser um concorrente) mas terá de existir informação suficiente a todos os concorrentes, se estes assim o desejarem⁹.
69. O mesmo se aplicará aos requisitos técnicos constantes dos Anexos ao Caderno de Encargos. Ainda que se considere que as cláusulas do mesmo disciplinem o que se pretende do sistema de bilhética e do sistema de apoio à exploração, entende-se que deve ser garantida sua adequada explicitação, caso a informação não seja considerada suficiente pelos concorrentes, de forma a que não limite a concorrência na perspetiva da perceção que cada um dos concorrentes possa ter do que é efetivamente necessário para formular a respetiva proposta.
70. Nesse sentido, o município deve monitorizar adequadamente o procedimento concursal bem como o tratamento equitativo de todos os concorrentes, de forma

⁹ Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas "Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas."

a evitar a apresentação de apenas uma proposta (tal como refere a Comissão nas suas orientações à aplicação do Regulamento¹⁰).

71. Por outro lado, na execução contrato, deve existir uma adequada monitorização, de todos os pressupostos e variáveis necessárias ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para poder melhor preparar futuros procedimentos concursais, como também para avaliar a existência de necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹¹.
72. Uma vez que é prevista a implementação de um sistema de bilhética, sugere-se que seja previsto expressamente que os relatórios do adjudicatário devem ser acompanhados com dados retirados daquele sistema e sujeitos a verificação da entidade adjudicante, de forma a que exista certeza sobre os dados de base e a correspondente receita gerada.
73. Por outro lado, sugere-se ainda a inclusão de diversos indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹², uma vez que se entende que poderão auxiliar na supervisão e fiscalização de contratos de serviço público, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, podendo tal ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
74. Por outro lado, considera-se vantajosa a introdução de mecanismos periódicos da aferição de incumprimentos, ou seja, além da definição dos períodos (mensal, trimestral etc) da recolha de informação quanto à execução contratual, será de ponderar que a aferição do incumprimento de obrigações contratuais seja efetuada paralelamente e não apenas anualmente, sob pena de que largos períodos de incumprimento permanente ou interpolado possam ser diluídos numa aferição baseada num prazo mais alargado.
75. Sublinhe-se que o Caderno de Encargos não especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o município,

¹⁰ "As autoridades competentes deverão, pois, ser particularmente vigilantes quando haja indícios claros de concorrência falseada, por exemplo se apenas for apresentada uma proposta. A Comissão também estaria, em tais casos, mais inclinada a averiguar as circunstâncias concretas do processo de concurso".

¹¹ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

a fim de permitir, não só, uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.

76. Registe-se que o Caderno de Encargos é omissivo relativamente às obrigações do operador para com os utentes, previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, designadamente, obrigatoriedade de publicitação de documento com os direitos e deveres dos passageiros legalmente previstos, pelo que se sugere a referência expressa ao 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 o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro e ao cumprimento das obrigações nele ínsitas.

v) Racionalidades basilares da regulação económica independente

77. O Caderno de Encargos e o Programa de Concurso estão devidamente enquadrados na legislação nacional e europeia e, à partida, dão resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; profissionais/utilizadores/utentes/consumidores elou cidadãos; contribuintes).
78. Quanto a **investidores**, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que estão criadas as condições para a manutenção do desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros, criando as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
79. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes e, conseqüentemente, com as autoridades de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando acutelado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento das regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
80. No que se refere a **utilizadores/utentes/consumidores elou cidadãos**, o facto de o sistema ser gerido em articulação com entidades com maior proximidade, com regras claras e submetidas à concorrência, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando a oferta à procura de forma mais profícua, dinâmica e

eficaz. Naturalmente que a existência ou crescimento dos benefícios decorrerá do acompanhamento da execução contratual.

81. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do município, cada qual no âmbito das respetivas competências, poderá permitir, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente no município.
82. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva das obrigações contratuais, bem como sustentada em obrigações de reporte de informação, e de mecanismos de fiscalização e sancionamento, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.

IV – DAS RECOMENDAÇÕES

83. Assim, considerando-se a análise de *compliance*, bem como a ponderação das racionalidades basilares *supra* referidas, a AMT recomenda o seguinte:
 - i) Seja efetuado um **acompanhamento rigoroso** no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio;
 - ii) Uma vez que o Caderno de Encargos é omissivo relativamente às **obrigações do operador** previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, designadamente, no que se refere à **obrigatoriedade de publicitação de um documento com os direitos e deveres dos passageiros** legalmente previstos, **recomenda-se que seja inserida essa obrigação no CE**;
 - iii) O procedimento procede à constituição de uma “**bolsa de quilómetros**” afeta a eventuais alterações supervenientes, - dando como único exemplo o facto de “*uma rua, avenida, estrada, etc., que faça parte de um trajeto contratado, estiver/transitória ou permanentemente encerrada ao trânsito, para permitir a aplicação de um trajeto alternativo que garanta a continuidade da prestação do serviço*” – a qual não interferirá com o disposto no n.º 3 do

artigo 97.º do Código dos Contratos Públicos, caso não origine uma modificação objetiva ao contrato, reposição de equilíbrio financeiro ou de prémio. No entanto, **deverão ser elencados, de forma taxativa e objetiva, quais os factos que poderão permitir a inclusão de Km's na Bolsa;**

- iv) A cláusula referente às alterações supervenientes deverá ser expressamente relacionada com o artigo 97.º, n.º 3 do CCP, uma vez que este artigo impõe limitações às alterações;
- v) Não obstante estar prevista a indicação do **gestor do contrato**, deverá ser incluído no C.E. a indicação das principais competências do gestor, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, designadamente:
- A verificação do cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do prestador do serviço;
 - Assegurar a ligação quotidiana entre o prestador do serviço e o município;
 - Elaborar relatórios, a remeter ao município, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do prestador do serviço;
 - Acompanhar a realização de inspeções e auditorias.
- vi) Estando prevista uma **cláusula que contém as principais obrigações do prestador de serviços, esta apresenta-se muito minimalista**, sugerindo-se que se elenque, **taxativamente** e de **forma objetiva**, quais as **obrigações do prestador no âmbito da execução do contrato** (*cf. nossas sugestões constantes do ponto 36 do presente Parecer*);
- vii) A cláusula referente às **penalidades** apresenta-se **elencada de forma minimalista**, uma vez que restringe praticamente as penalidades aos atrasos ou à não realização do serviço, sugerindo-se, por isso, que se faça uma lista mais exaustiva de eventuais incumprimentos suscetíveis de se aplicar uma penalidade. Também se verifica que que **as penalidades não estão graduadas, de forma objetiva**, em função da gravidade do incumprimento e da respetiva aplicação da sanção/multa, incumprimento esse que, em última instância poderá importar a resolução do contrato nos termos do disposto no artigo 333.º do CCP, razão pela qual se sugere que o artigo do Caderno de Encargos relativo às penalidades seja revisto em conformidade com o proposto (*cf. sugestões constantes dos pontos 37-38 do presente Parecer*);

viii) Quanto ao **acompanhamento do serviço**, o Caderno de Encargos estabelece que à entidade adjudicante será disponibilizado o acesso à aplicação de gestão de bilhética para monitorização dos dados gerados. Contudo, o prestador, de forma periódica, deveria remeter à entidade adjudicante um **relatório de execução do contrato** – para permitir uma monitorização exaustiva por parte da entidade adjudicante –, que contenha, pelo menos, a seguinte **informação mensal**:

- Passageiros transportados por carreira e por horário;
- Títulos de transporte vendidos nas carreiras; e
- Listagem de reclamações registadas.

V – DAS CONCLUSÕES

- A) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Lagos estão em *compliance* com enquadramentos legais em vigor, de acordo com a informação prestada, de modo a ser dada a continuidade do serviço público de transporte de passageiros prestado na cidade;
- 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;
- C) Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais, organizativos e institucionais;
- D) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução

deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial;

- E) 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, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade;
- F) Em suma, o **parecer prévio vinculativo da AMT** quanto ao lançamento do procedimento concursal **é positivo, condicionado ao efetivo cumprimento das Recomendações**, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte desta Autoridade;
- G) De referir que o Parecer **é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado das Recomendações**.

Lisboa, 12 de novembro de 2018.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho