

PARECER N.º 27/2018

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Castelo Branco remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 3915, de 29 de agosto, no âmbito do procedimento “*para a contratação de serviços de transporte escolar em táxi 2018/2019*”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Foram solicitados diversos esclarecimentos àquela entidade, tendo a mesma respondido em 19 de outubro de 2018, via e-mail, juntando para o efeito documentação relevante de enquadramento do procedimento, incluindo Consulta Prévia nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º e Capítulo I, do título I da Parte II do CCP - Código dos Contratos Públicos, Caderno Encargos, e informação de suporte.
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 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.
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 Ecossistema 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
- 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.
5. 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.
6. 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"*.
7. 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;

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

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

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

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

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

II - DO ENQUADRAMENTO

9. O Município de Castelo Branco, 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 *“contratação de serviços de transporte escolar em táxi 2018/2019”*.
10. Segundo o Município, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece que constitui sua competência assegurar, organizar e gerir os transportes escolares, sendo que nos termos do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, deve ser garantido este serviço aos alunos do ensino básico e secundário que residam a mais de 3 ou 4kms dos estabelecimentos de ensino, respetivamente, sem ou com refeitório.
11. Por outro lado, segundo o artigo 37.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a contratação de serviços especializados de transporte escolar é realizada de acordo com a legislação aplicável em matéria de contratação pública, pelo que se pretende adquirir um serviço dedicado em viaturas ligeiras com lotação disponível de 4 lugares.

12. Pretende-se com a presente prestação de serviços promover o transporte escolar de crianças na área de influência do Município, compreendendo o mesmo os seguintes circuitos:
- 1ª Circuito: Sapateira - Castelo Branco (Escola EB2,3 Faria de Vasconcelos e EB1 Sr.ª da Piedade), ida de manhã e volta ao final da tarde;
 - 2.º Circuito: Taberna Seca - Castelo Branco (EB1 S. Tiago e EB1 Sr.ª da Piedade), ida de manhã e volta ao final da tarde;
 - 3.º Circuito: Monte da Terra Grande - Castelo Branco (EBI Cidade de Castelo Branco), ida de manhã e volta ao final da tarde;
 - 4.º Circuito: Monte dos Mourões - Quinta da Rebouça - Castelo Branco (EBI Cidade de Castelo Branco), ida de manhã e volta após almoço e ao final da tarde.
13. O Município estimou uma produção quilométrica em cada circuito, num total de 138,4Km/dia e 13 alunos a transportar, bem como uma remuneração de 0,80€ ao quilómetro, bem como ao dia, e ano, obtendo-se um total de €18.870€ (dezoito mil oitocentos e setenta euros) anuais.
14. Considerou o Município que o valor por quilómetro atende à especificidade do serviço a prestar, tanto por via do período do dia em que o mesmo é realizado e da amplitude necessária à sua salvaguarda, bem como pela necessidade de, em determinados trajetos, serem percorridos troços com pavimento em mau estado ou mesmo sem pavimento betuminoso.
15. Neste sentido, a autarquia pretende despoletar um procedimento por ajuste direto com consulta prévia a 3 entidades⁵, tendo em conta tratar-se de um valor inferior a € 20.000 (vinte mil euros), sendo que do Caderno de Encargos decorrem as principais obrigações contratuais seguintes:
- Ponto 1.2.1.: o prazo para execução da prestação de serviços é de 249 (duzentos e quarenta e nove) dias a contar da data da celebração do contrato;
 - Ponto 1.3.: Preço Base - o preço base, no valor de € 18.870,00 ((dezoito mil oitocentos e setenta euros), é o montante máximo que a entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato;

⁵ Conforme alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º e n.º 1 do artigo 112.º do CCP.



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

- Ponto 6.2.: o preço inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público, incluindo as despesas de alojamento, alimentação e deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte, armazenamento e manutenção de meios materiais bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças;
- Ponto 2.1.1.: da celebração do contrato decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais: a) obrigação da prestação dos serviços de acordo com as especificações técnicas em anexo ao caderno de encargos (pontos 13 e 14 supra); b) obrigação de prestação dos serviços no prazo definido; c) obrigação da prestação dos serviços em conformidade com os termos contratuais; d) obrigação de garantia dos serviços;
- Ponto 15.1.: Pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, a Câmara Municipal pode exigir do prestador de serviços o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos: a) pelo incumprimento das obrigações contratuais, até ao valor de 20% (vinte por cento) do preço contratual; b) nos casos em que seja atingido o limite previsto no ponto anterior e o contraente público decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o interesse público, aquele limite é elevado para 30 % (trinta por cento); c) em caso de resolução do contrato por incumprimento do prestador de serviços, a Câmara Municipal pode exigir-lhe uma pena pecuniária até ao valor de 20 % (vinte por cento) do preço contratual.

16. Consta ainda do convite à apresentação de propostas que:

- Ponto 2.5.2: o preço base definido para o procedimento fundamenta-se em função de valores praticados em anos anteriores, em procedimentos de idêntica Natureza.
- Ponto 6.1.1.: a adjudicação da aquisição de serviços será feita à proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, apresentada de entre todos os concorrentes, determinada pela avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, tendo em consideração que o caderno de encargos e as

especificações técnicas já definem com precisão os restantes elementos da execução do contrato a celebrar⁶.

17. Colocada a questão sobre se os operadores de serviço público de transporte de passageiros que servem as localidades em questão foram consultados sobre o interesse em assegurar o transporte dos alunos em causa, designadamente mediante a contratação do serviço de transporte de passageiros flexível (TPF) para o efeito, referiu o Município que as características do serviço de transportes a contratar, quanto a lotação das viaturas e disponibilidade de meios humanos e materiais de que os dois operadores de serviço público de transporte de passageiros em atuação na área de competência da autoridade de transportes dispõem, nem sequer coincidem com os percursos em causa.
18. Por outro lado, *“os serviços a contratar pretendem dar resposta a necessidades muito específicas de transporte tendo em conta o período que entendemos desajustado entre a hora de chegada do serviço público de transportes e a hora de entrada no estabelecimento de ensino, para além de que a idade de algumas das crianças (do ensino pré-escolar) desaconselha o seu transporte na rede de serviço público de transporte de passageiros. Por um lado, em relação aos circuitos 3 e 4 verifica-se a inexistência de serviço público de transporte de passageiros. O serviço que se pretende contratar apenas pretende dar resposta à necessidade de transporte de alunos residentes em “quintas” dispersas na periferia da cidade de Castelo Branco.”*
19. Refere também que *“a autoridade de transportes do Município de Castelo Branco se encontra a desenvolver os estudos necessários à contratualização do serviço público de transporte de passageiros, o que se espera vir a ocorrer durante o segundo semestre de 2019, pelo que os serviços objeto do presente contrato poderão vir a ser integrados nessa concessão”*, pelo que tal também justifica o recurso ao procedimento pré-contratual de consulta prévia em detrimento de outros procedimentos previstos no Código dos Contratos Públicos.
20. O município veio ainda esclarecer, no que se refere aos critérios utilizados para a determinação do preço a pagar por quilómetro (€/Km) face aos distintos circuitos, que o valor base de 0,80 €/km está compreendido entre a tarifa 5 (0,47€/km) e a

⁶ Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP.

tarifa 3 (0,94€/km), da tabela de preços publicada pela Antral (em vigor desde 1 de janeiro de 2013), já que se pretende a contratação de veículos ligeiros.

21. Acrescentou ainda que se entendeu *“relevante majorar o valor mínimo tabelado em função das especificidades do serviço, designadamente: serviço realizado em troços com pavimento em mau estado ou mesmo sem pavimento em betuminoso, que implica limpeza da viatura após a realização de cada serviço (pelo menos 2 vezes por dia); limitações à atividade corrente do taxista decorrentes do compromisso que o mesmo assume com a realização deste serviço (que o pode impossibilitar de aceitar outros serviços pontuais de valor muito superior); Serviço com baixa produção quilométrica diária”*.

III – DA ANÁLISE

22. 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.
23. 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.

24. 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.
25. 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 pré-contratual pelo município enquanto autoridade de transportes.
26. 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 organizativos⁷.
27. Contudo, não existem evidências da celebração de contratos interadministrativos entre o Município de Castelo Branco e a Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa, o que se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, antes ou depois de 2019, de forma a:
 - Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os

⁷ 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.

limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;

- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
28. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
29. Nesta esteira, afigura-se ser de recomendar a celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências, não relevando para o presente procedimento de carácter marcadamente local e especial, e nos termos em que se pretende contratar, mas sim para uma eventual extensão do atual serviço e para o futuro procedimento que a autarquia se encontra a desenvolver.
30. Por outro lado, 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.

31. 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.
32. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
33. Noutra vertente, 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.

⁸ 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.

34. 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:
- *“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”.*
35. 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.
36. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos 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 de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.*
37. No caso em apreço, não há lugar ao pagamento de indemnizações compensatórias, sendo o operador, nos termos do disposto na cláusula 26.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*”.
38. 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 se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
39. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, 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.
40. No caso concreto, considera-se que o valor da remuneração é adequado, tendo em conta que se trata da aquisição de transporte de passageiros em veículo ligeiro, cujos preços de base são regulados e o universo dos potenciais prestadores está condicionado pelas licenças atribuídas naquele município, de acordo com o regime legal aplicável ao transporte de passageiros em táxi.

41. Outrossim, o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF) e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do RJSPTP estabelece que:
- Podem realizar serviços de TPF empresas licenciadas para o transporte em táxi⁹,
 - É permitida a realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de serviço de TPF;
 - O serviço de TPF prestado através de transporte coletivo em táxi é efetuado mediante contrato celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se à prestação dos serviços as disposições nele fixadas, designadamente quanto a tarifário e outras condições de exploração.
42. No caso concreto, é, portanto, admissível a contratação em causa, mesmo ao abrigo daquelas disposições legais, ainda que o universo de utilizadores não seja determinado, mas apenas quantificado/estimado.
43. De qualquer forma, será de ponderar, a utilização do total potencial dos meios disponíveis (táxis existentes no concelho ou na Comunidade Intermunicipal), no sentido da utilização pública e coletiva (não apenas por estudantes e sujeito à capacidade existente, a pedido) de formas de transporte flexível em zonas com pouca densidade populacional.
44. Segundo os dados da AMT existem cerca de 57 licenças atribuídas para o transporte em táxi¹⁰ no Município de Castelo Branco, e cerca de 151 na CIM Beira Baixa¹¹, pelo que o universo potencial de prestadores de serviços é bastante superior àquele que foi utilizado em consulta prévia.
45. Ainda que seja permitido o ajuste direto com consulta prévia a mais do que uma entidade, em nome da promoção da concorrência, transparência, maximização dos recursos públicos e melhor serviço aos passageiros, recomenda-se que seja efetuada, na presente contratação ou em futuras, a consulta ao universo potencial de prestadores de serviços. Naturalmente, sem prejuízo da avaliação fundamentada no caso concreto sobre as (des)vantagens da referida consulta.

⁹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, alterado pelas Leis n.os 156/99, de 19 de setembro, e 106/2001, de 31 de agosto, pelos Decretos-Leis n.os 41/2003, de 11 de março, e 4/2004, de 6 de janeiro, e pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro

¹⁰ <http://taxis.amt-autoridade.pt/#/nuts/beira-baixa/concelhos/castelo-branco#licencas>

¹¹ <http://taxis.amt-autoridade.pt/#/nuts/beira-baixa#licencas>

46. Segundo o Caderno de Encargos, o contrato a celebrar terá a duração de 249 (duzentos e quarenta e nove) dias a contar do início da sua vigência, o que se considera estar em linha com os prazos contratuais estabelecidos no Regulamento, no RJSPTP e no CCP para a prestação de serviços em modo rodoviário ligeiro, com este objetivo e volume de produção.
47. Acresce que se considera um procedimento equitativo, aberto e transparente, uma vez que as condições de contratação são claras, simples e transparentes, existindo informação suficiente para todos os concorrentes¹².
48. Ainda assim, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹³, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
49. Nesse sentido, considera-se ser de recomendar que, mesmo face ao reduzido volume de produção, que seja determinada a obrigação do operador entregar mensalmente ao município um reporte da execução do contrato, suportado em faturas emitidas, eventualmente, do qual deve constar a informação sobre quilómetros produzidos, alunos transportados, etc., ou seja, os indicadores relevantes para o pagamento do valor contratual. Nesta sequência, recomendamos que, pelo menos, seja disponibilizada a seguinte informação mensal: Número de passageiros transportados por carreira e por horário; Títulos de transporte vendidos nas carreiras; e Listagem de reclamações registadas.
50. 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 2018¹⁴, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

¹² 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."

¹³ 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".

¹⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

51. Das considerações supra, considera-se que o Caderno de Encargos especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.

IV – DAS RECOMENDAÇÕES

52. Face ao exposto considera-se ser de recomendar, queda execução contratual resulte a avaliação e informação, com dados concretos e não estimativas:
- Sobre se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
 - Especificar que custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que os custos são efetivamente cobertos pela remuneração contratada;
 - Apurar se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou alteração de custos de contexto, sendo tal necessário para garantir a transparência objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos;
 - Obter do adjudicatário um reporte periódico da execução das condições contratuais e do cumprimento da execução das mesmas;
 - Se proceda ao registo de todos os serviços de transporte disponibilizados por essa autoridade de transportes, nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, por se afigurar essencial a um adequado planeamento do sistema, tendo em conta todas as suas componentes.
53. Recomenda-se ainda, além do referido nos pontos 29, 42 e 46 que:
- No desenvolvimento dos estudos necessários à contratualização do serviço público de transporte de passageiros, o que se espera vir a ocorrer durante o segundo semestre de 2019, se tenham em conta anteriores orientações da AMT, como sejam a necessidade de adequada fundamentação do procedimento¹⁵ ou a inclusão de indicadores de monitorização e supervisão

¹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf

no futuro contrato de serviço público¹⁶, que pode incluir transporte escolar, sejam em sede de serviço público, seja em circuitos especiais;

- Consultar o mercado de transporte de passageiros em veículo ligeiro por táxi, no município e na CIM, de forma a obter um universo mais alargado do de prestadores de serviços¹⁷, o que pode potenciar a melhoria de propostas, bem como levar à ponderação da utilização dos meios disponíveis existentes para um universo mais alargado e permanente de utilizadores;
- Se pondere a utilização do mercado de transporte em táxi num âmbito intermunicipal, tendo em conta as necessidades da população escolar, mas também da restante população em zonas densamente povoadas, nos termos do Decreto-lei n.º 60/2016, de 08 de setembro, de forma a criar massa crítica sustentável e, do mesmo passo, maximizar os recursos públicos, promovendo a coesão social e territorial.

54. A ponderação de tais recomendações será relevante para uma melhor fundamentação de futuros procedimentos, bem como para a sua atempada contratação face ao início do transporte escolar, ainda que o desenvolvimento de serviços de transporte escolar esteja dependente do Programa de Transportes escolares, em cada ano.

V – DAS CONCLUSÕES

55. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município de Castelo Branco está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte de estudantes prestado na cidade até a realização de um procedimento concursal global, abarcando todos os serviços públicos de transporte de passageiros, até ao fim de 2019;
56. De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e

¹⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

¹⁷ Ver Estudo sobre o mercado dos táxis <http://taxis.amt-autoridade.pt/#/>;

- periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas;
57. 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 equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais.
 58. 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;
 59. 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 e para um segmento específico da população.
 60. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, mas condicionado à ponderação das Recomendações referidas no ponto 50. e ao cumprimento das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT. De referir que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado.
 61. Dada a complexidade do procedimento, bem como o seu prazo meramente anual, para assegurar o transporte escolar em 2019 e estando-se na pendência de preparação do lançamento de um concurso público para todo o sistema de transporte do município até ao fim de 2019, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público,



**AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES**

etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, 07 de dezembro de 2018