

## PARECER N.º 01/2019

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

#### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Almeirim remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 4266, de 13 de dezembro, no âmbito do “procedimento *adjudicatório para a aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros – Transporte Urbano de Almeirim (TUA) para 2019 (até 30 de novembro)*”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Aquela comunicação é composta de um documento de fundamentação jurídica, económica e financeira, contrato Interadministrativo de delegação/partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, do mapa do circuito do serviço de transportes, das peças do procedimento de consulta prévia e do Relatório de Atividade do TUA de 2018.
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.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade,

- da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), 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<sup>5</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
7. 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"*.
8. 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, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);

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

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

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

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

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

- 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.
9. 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

10. No documento de fundamentação da operação, o Município de Almeirim (Município), começa por dar conta da celebração de um contrato de delegação de competências<sup>6</sup> com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo<sup>7</sup> pelo qual foram delegadas as competências quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, tendo no entanto sido dali excluídos os serviços relativos ao "transporte urbano de Almeirim (TUA)" e transportes escolares em serviço regular especializado.
11. Segundo o Município, *"o TUA encontra-se a funcionar com regularidade, na cidade de Almeirim, desde 2006 e teve como razão principal para a sua existência, a mobilidade e a redução de veículos automóveis dentro da malha urbana do centro cívico, sendo presentemente a alternativa possível à mobilidade de uma larga faixa de população mais idosa, mas também a um conjunto de utilizadores que se servem deste meio para deslocações ocasionais"*.
12. O horário de prestação do referido serviço *"(...), alargado no último ano, permite que os utilizadores do mesmo possam ter acesso ao comércio e serviços, bem*

<sup>6</sup> Artigo 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e artigo 120.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que Estabelece o regime jurídico das autarquias locais.

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/ContratoAlmeirim.pdf>

como aos serviços de saúde, da Justiça e outras entidades públicas”, estando na zona de influência de cerca de 12 mil habitantes<sup>8</sup>.

13. O município refere que nos últimos anos foram adotados vários procedimentos de contratação pública para a prestação destes serviços:

- Em 2014 e 2015: ajuste direto em cada ano, pelo valor de €47.555,20 (quarenta e sete mil quinhentos e cinquenta e cinco mil novecentos e oitenta euros), e € 45.369,98 (quarenta e cinco mil trezentos e sessenta e nove euros e noventa e oito cêntimos), respetivamente;
- Em 2016 e 2017, foi efetuado um concurso público, para um preço base de € 134.105,64 (cento e trinta e quatro mil cento e cinco euros e sessenta e quatro cêntimos) e adjudicado por 118.948,50€ (cento e dezoito mil novecentos e quarenta e oito euros e cinquenta cêntimos) por referência a um período de três anos, correspondendo a 3.304,13€ (três mil trezentos e quatro euros e treze cêntimos)/mês;
- Em 2017 foi lançado novo procedimento de concurso público, cujo preço base foi idêntico ao procedimento anterior, tendo sido adjudicado por 101.910€ (cento e um mil novecentos e dez euros) por referência a um período de três anos, correspondendo a 2.830,83€ (dois mil oitocentos e trinta euros e oitenta e três cêntimos)/mês. Uma vez que *“foram ocorrendo alguns episódios (...) que afectaram, indirectamente o serviço a ser prestado bem como, causaram algum desconforto aos passageiros, situação que o Município pretendeu evitar com o prolongamento do contrato, fazendo caducar atempadamente o mesmo, não se renovando o contrato para anos seguintes”*;
- Em 2018: foi lançado o procedimento de Consulta Prévia a três entidades, para um prazo de um ano e o preço base foi de 30.000,00 (trinta mil euros), de forma assegurar a continuidade e *“para adaptar o futuro procedimento que estiver em vigor em dezembro de 2019, às exigências legalmente previstas pelo Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento*

---

<sup>8</sup> De acordo com o Município, a prestação de serviço público de transporte de passageiros, pretende *“satisfazer as necessidades dos utilizadores, nas diferentes faixas etárias e no período que, ao longo do tempo e do conhecimento do ritmo da população local, se mostrou adequado à satisfação das respetivas necessidades (...) traçando uma linha que permita efetivamente a entrada e saída de passageiros, em pontos estratégicos - junto de áreas residenciais, junto dos centros de comércio, serviços e escolas, entre outros”* e em que *“os horários foram determinados por forma a garantir um serviço regular e periódico, assegurando a satisfação das necessidades dos utilizadores.”*

*Europeu e do Conselho”, tendo sido adjudicado pelo valor de 2.874,00€ (dois mil oitocentos e setenta e quatro euros)/mês, acrescido de IVA, a iniciar a 1 de março de 2018 e a 31 de dezembro de 2018 (10 meses).*

14. *Nesta sequência, “equacionou o Município, face às alterações legislativas que se impõem para vigorar a partir de 3 de dezembro de 2019, que seria de proceder a uma adjudicação até 30 de novembro de 2019, para que vigorasse a partir de 1 de dezembro de 2019 um novo procedimento” mas “face ao tempo a considerar (11 meses para 2019) e ao valor envolvido (o mesmo preço base das peças de procedimento do ano 2018 (3.000€/mês, num total 33.000€ para 11 meses), entendeu-se recorrer à Consulta prévia, ao abrigo do disposto na alínea c) Artigo 205.º do CCP”.*
15. *Pretende-se assim proceder a uma Consulta Prévia a três entidades, com critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com prazo de execução de 11 (onze) meses e com preço base fixado de 33.000,00 (trinta e três mil euros), que corresponde a 3.000€ (três mil euros)/mês, acrescido de IVA, sendo aquele preço base “definido em função do histórico de anteriores contratos, e conjugado com os fatores de oscilação dos preços dos combustíveis e do aumento do salário mínimo nacional, que poderá influenciar as tabelas salariais aplicáveis ao setor”.*
16. *Pela prestação de serviço público de transporte de passageiros “será pago o preço acordado, na sequência do procedimento de contratação pública adotado, segundo as regras da concorrência e da transparência. O operador tem também claramente definido no caderno de encargos quais os encargos da sua responsabilidade.”*
17. *Esclarece o Município que “caso os serviços fossem prestados diretamente pelo Município enquanto autoridade de Transporte, as despesas seriam com toda a probabilidade superiores pois teria de se afetar um trabalhador com uma categoria adequada bem como um veículo para o efeito, seguros, manutenção, entre outros, o que ultrapassaria o custo anual representado pela diferença entre a despesa com a prestação de serviços e a receita traduzida pela bilhética.”*
18. *Acrescenta que no “ano de 2018, no período entre 1 de março de 2018 e novembro de 2018, a receita foi de 10.349,00€, tendo o custo da prestação de serviços sido de 27.148,00€, conforme relatório anexo.” Conforme consta do referido relatório, verificou-se em 2018 um défice operacional de 17.069,00€.*

19. Salaria o Município que a *“prestação de serviços incluirá o motorista com habilitação obrigatória (CAM e TCC comprovado) e de viatura Mini Bus com motorização que, no mínimo, cumpra os requisitos de emissões da Norma Europeia designada por EURO 4 (viatura titular e viaturas de substituição), equipada com rampa para transporte de Deficientes e AC de tipologia Urbana com lotação não inferior a 21 lugares, com o mínimo de 15 lugares sentados”* e que o circuito, *“deve funcionar nos seguintes horários: Todos os dias úteis entre as 08h00 e as 13h00, no total de 10 circulações, com 11 Km's cada. Todos os dias úteis entre as 14h30 e as 19h30, no total de 10 circulações, com 11 Km's cada; No primeiro domingo de cada mês entre as 08h00 e as 14h00, no total de 12 circulações, com 11 Km's cada.”*
20. Por outro lado, é estabelecido<sup>9</sup> que:
- *“A tripulação afeta ao serviço deverá ter uma postura profissional e adequada, respeitando os utentes do serviço de transportes;*
  - *O concorrente afetará a tripulação necessária à execução do serviço nas condições previstas no procedimento, comprometendo-se a assegurar a sua operacionalidade, garantindo eventuais substituições, sempre que necessário, antes do início do serviço ou, caso seja no decorrer do mesmo, sem que o mesmo afete os horários previstos. Caso ocorra um motivo imprevisto e imprevisível, a substituição da tripulação deve garantir que o veículo não esteja parado mais de 30 minutos;*
  - *O concorrente deverá garantir a existência de um posto de venda próprio em Almeirim ou ter o veículo equipado com sistema de bilhética para bilhetes simples;*
  - *Eventuais avarias que ocorram durante a execução do serviço são da responsabilidade do Concorrente, e terão de ser reparadas ou proceder-se à substituição do veículo, no máximo de 30 minutos;*
  - *O Concorrente deverá manter a(s) viatura(s) afetadas ao serviço em condições de higiene e limpeza;*
  - *A(s) Viatura(s) que vierem a ser utilizados devem ser objeto de seguro legalmente exigido, o qual deve abranger prejuízos causados a terceiros*

---

<sup>9</sup> Tal como consta das especificações técnicas anexas ao Caderno de Encargos remetido pelo Município.

e a passageiros, bem como devem possuir comprovativo de que foi feita a devida inspeção periódica;

- O concorrente deverá entregar no Município de Almeirim, sempre que solicitado, os registos Tacógrafos<sup>10</sup>;
- A(s) viatura(s) disponibilizada(s) para a realização do serviço deverá estar disponível para decoração com imagem TUA”.

21. Por outro lado, sublinha ainda que “sempre que o adjudicatário não consiga cumprir pontualmente qualquer dos pontos do contrato em virtude de qualquer facto imputável a terceiros, em que se excluem situações relacionadas com a segurança dos veículos ou manutenções, reparações ou revisões mecânicas, deverá no prazo de cinco dias a contar da data em que se tome conhecimento da ocorrência informar por escrito o Município de Almeirim, a fim deste ficar habilitado a tomar as providências que estejam ao seu alcance”.
22. É também sublinhada a disposição que estabelece que: “será da competência do Município a definição das modalidades de títulos de transporte a implementar no serviço urbano, bem como afixação do respetivo tarifário, que constituirá receita do Município<sup>11</sup>. Os custos de produção dos títulos serão da responsabilidade do Município, sendo da responsabilidade do concorrente a sua gestão” e que “Mensalmente deverá ser fornecido ao Município a relação das vendas do mês anterior e respetivas receitas arrecadadas”.
23. Refere o Município que “das especificações constantes, é de relevar o facto de se exigir veículo equipado com rampa para transporte de Deficientes, o que se traduz num mecanismo de promoção da acessibilidade, como condição essencial para o pleno exercício de direitos de cidadania consagrados na Constituição Portuguesa, como o direito à Qualidade de Vida. Com esta medida, o Município garante que todos os potenciais utilizadores do serviço de transporte urbano tenham as mesmas condições, garantindo autonomia, e favorecendo as práticas inclusivas para todos, mas principalmente, para as pessoas com deficiência, incapacidades e/ou dificuldades na mobilidade”.

<sup>10</sup> De acordo com o Município, é “de realçar que a designação de um gestor de contrato, permite um acompanhamento mais próximo da execução da prestação de serviço público de transporte de passageiros, ora em apreço”.

<sup>11</sup> Foram definidas as seguintes categorias: Bilhete viagem única - 0,70€, Bilhete diário -1,50€, Passe 10 viagens - 6€, Passe geral -13€, Passe estudantes - 8€, Passe sénior-8€.

24. Refere o Município que *“tendo em conta os parâmetros fixados pela Entidade Reguladora<sup>12</sup> para a prestação de informações que sustentaram a escolha de determinado procedimento, cumpre indicar o seguinte:*

- *Quanto à indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público e/ou contratuais (...) o apuramento do preço base a indicar para os procedimentos contratuais que foram sendo desenvolvidos assentou na referência aos preços praticados pelo mercado, quer face aos preços de anos anteriores (como ocorreu em 2014 e 2015) quer pelos preços ditados pelo mercado, quando sujeito a concurso público (por referência aos anos de 2016 e 2017);*
- *Em 2016 o preço contratual mensal foi de 3.304,13€, sendo em 2017 de 2.830,83€/mês, sendo que para estes anos havia a possibilidade da duração contratual ser até três anos. O preço base fixado para 2018, foi adjudicado pelo correspondente 2.874,00/mês.*
- *Para o ano de 2019 pondera-se manter o preço base constante do procedimento anterior, numa referência a 3.000€/mês. Esta situação assenta no facto dos combustíveis oscilarem e de não ser previsível se existirão ou não aumentos significativos, bem como, o valor do salário mínimo para 2019 poder sofrer aumentos, daí que ponderou-se manter o preço base do anterior procedimento, pese embora o valor adjudicado tenha sido ligeiramente inferior;*
- *“(...) atento o número de km percorridos por circuito e número de circuitos por dia, temos uma média de 220km/dia útil, que atingem 4.840 km/mês, o que no próximo ano de 2019, para onze mês, rondam 53.240 KM. Assim, o valor base a concurso representa o custo de 0,6198€/KM, valor este representativo da poupança que o Município tem conseguido alcançar pelos procedimentos que vem lançando nos últimos anos, os quais ditados pela concorrência de mercado.”*

25. No que se refere à adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas do projeto, designadamente, investimento, refere o

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf)

Município que “atenta a dimensão do circuito (Anexo II) e às características do transporte a realizar, os operadores afetam apenas um veículo para a realização diária do circuito, o qual tem respondido as expectativas pretendidas. Diga-se que o circuito é realizado em zona urbana, toda ela alcatroada, em bom estado de pavimentação e plana, ou seja, com ausência de elevações ou outras perturbações que possam agravar o desgaste do veículo, para além do seu uso normal. O veículo utilizado é um mini-bus com capacidade para 30 lugares, dos quais serão exigidos 15 sentados, sendo esta a capacidade suficiente para o número expectável de passageiros no decurso do dia. Para além do veículo, cabe ao operador afetar o motorista, recorrendo usualmente a motoristas residentes na área, o que facilita o conhecimento do percurso, bem como a relação interpessoal, entre o mesmo e os passageiros.”

26. Refere o projeto de convite da consulta prévia que:

- *Artigo 4.º - A escolha do procedimento de consulta prévia foi tomada com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, bem assim pelo facto da Entidade Adjudicante não dispor de recursos próprios para garantir a necessidade pública em questão.*
- *Artigo 7.º - Para efeitos do artigo 47.º do CCP o preço base do procedimento é de € 33.000,00 (trinta e três mil euros), correspondente a um valor base mensal de 3.000,00€, valor ao qual acrescerá IVA à taxa legal em vigor, se for devido, sendo este o valor máximo que a Entidade Adjudicante se dispõe a pagar pela execução das prestações que constituem objeto do contrato.*
- *Artigo 8.º - É considerado anormalmente baixo o preço apresentado que seja inferior a 50% do preço base definido no artigo anterior, uma vez que tal valor não se encontra conforme aos preços praticados pelo mercado. A fixação de preço anormalmente baixo tem como finalidade evitar que seja apresentada uma proposta de valor abaixo do valor médio praticado no mercado e, por conseguinte, a execução do contrato seja colocada em causa.*
- *Artigo 10.º - A adjudicação será realizada de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a Entidade Adjudicante, determinada pela modalidade avaliação do preço enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar;*

- *Artigo 12.º - As propostas são constituídas pelos seguintes documentos:*
  - a) Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos elaborada em conformidade com o modelo constante do Anexo 1 ao Código dos Contratos Públicos;*
  - b) Formulário da Proposta, conforme modelo disponibilizado com a indicação do preço proposto;*
  - c) Cópia da Cópia da certidão de inscrição no registo comercial ou código de acesso à certidão permanente, no caso de a entidade convidada ser pessoa coletiva.*
  - d) Cópia do alvará válido, para prestação de serviços de transportes públicos, emitido pelo IMT ou documento legalmente equivalente (se exigível para a atividade);*
  - e) Cópia de Apólice de seguro;*
  - f) Descrição das condições e meios para a boa execução da prestação dos serviços, contendo descrição dos meios a afetar.*

27. Refere o Caderno de Encargos que:

- *Cláusula 1.ª - O objeto consiste na “Prestação de serviços de motorista e autocarro para o percurso dos TUA até novembro de 2019”;*
- *Cláusula 4.ª - O contrato a celebrar no âmbito do procedimento durará até 30 de novembro de 2019;*
- *Cláusula 5.ª – A entidade adjudicatária tem como obrigações “a. Executar as prestações objeto do contrato de acordo com o estipulado nas especificações técnicas do Anexo I do presente Caderno de Encargos; b. Comunicar antecipadamente à Entidade Adjudicantes os factos que tornem total ou parcialmente impossível a o cumprimento de qualquer das suas obrigações; c. Não ceder, sem prévia autorização da Entidades Adjudicante, a sua posição contratual; d. Prestar de forma correta e fidedigna as informações referentes às condições de execução do objeto contratual, bem como prestar todos os esclarecimentos que se justifiquem, de acordo com as circunstâncias; e. Comunicar qualquer facto que ocorra durante a execução do contrato e que altere, designadamente, a sua denominação social, os seus representantes legais com relevância para o presente contrato, a sua situação jurídica e o seu registo comercial; f. Cumprir a legislação sobre transportes rodoviários aplicável ao setor, bem como a demais legislação que se aplicar a nível laboral, ambiental ou outra.”*

- Cláusula 9.<sup>a</sup> – “*Constituem obrigações da Entidade Adjudicante: a. Pagar ao Adjudicatário o preço contratual, nas condições estabelecidas no contrato a celebrar; b. Comunicar, em tempo útil, os aspetos relevantes que tenham impacto no cumprimento do contrato; c. Facultar toda a informação relativa aos serviços prestados ao abrigo do contrato, sempre que lhes seja solicitado; d. Respeitar a legislação aplicável, nomeadamente a legislação ambiental, de segurança bem como os procedimentos que sejam comunicados e exigidos pelo adjudicatário na utilização das suas instalações.*”
- Cláusula 11.<sup>a</sup> - Pelo incumprimento das obrigações emergentes do contrato, “*a Entidade Adjudicante pode exigir ao adjudicatário o pagamento de sanções pecuniárias pelo incumprimento das datas e prazos de entrega acordados entre as partes, calculadas de acordo com a seguinte fórmula:  $S = V \times A / 250$ , em que S corresponde ao montante da sanção, V é igual ao valor do contrato e A é o número de dias em atraso. 2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 329.º do CCP, o valor acumulado das sanções não poderá exceder 20% do preço contratual. As sanções pecuniárias previstas na presente cláusula não obstam a que a Entidade Adjudicante exija uma indemnização por mora e incumprimento definitivo.*”
- Cláusula 13.<sup>a</sup> – “*Sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do contrato previstos na lei, a Entidade Adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, caso o adjudicatário viole de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente nos seguintes casos: a) Atraso, total ou parcial, no cumprimento das obrigações contratuais, nos prazos constantes das especificações técnicas, em Anexo. b) Não cumprimento por parte do adjudicatário das especificações técnicas referidas no Anexo I do Caderno de encargos. c) Não cumprimento das normas aplicáveis em vigor, em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, decorrentes de direito internacional, europeu, nacional e regional.*”

### III – DA ANÁLISE

28. 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.
29. 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.
30. 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.
31. 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 para este serviço de Transportes urbanos.

32. 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 organizativos<sup>13</sup>.
33. De sublinhar que a celebração de contrato interadministrativo entre o Município e a Comunidade Intermunicipal, se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes<sup>14</sup>, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, até ao fim 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<sup>15</sup>;
  - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando uma 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 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.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>

<sup>15</sup> Ver também "O parecer prévio da AMT", disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-prévio-vinculativo-do-regulador.pdf>

34. 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.
35. Tal articulação afigura-se essencial para assegurar a coerência e a sustentabilidade económico-financeira do futuro contrato de serviço público daquela região, cujo procedimento de contratação deverá ser lançado antes de 3 de dezembro de 2019.
36. 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, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência<sup>16</sup> para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
37. 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,

<sup>16</sup> Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

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.

38. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>17</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

39. 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.

40. Acresce que, atento o plasmado no 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,*

---

<sup>17</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "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.

*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”.*

41. Neste sentido, 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.

42. 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.*

43. 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”.
44. 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 claras 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 sim na sequência de procedimento pré-contratual), 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.
45. considera-se que as obrigações contratuais<sup>18</sup> estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação de serviços.
46. Contudo, e sem prejuízo do sobredito, considera-se que diversas obrigações estão descritas de forma genérica e sem que exista uma referência expressa aos indicadores objetivos que concorrem para a aferição do seu cumprimento, nem é referido claramente qual o período de referência que é tido em conta para aferir do cumprimento ou incumprimento de determinada obrigação. A título meramente

---

<sup>18</sup> 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. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. 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.

exemplificativo, haverá que ser claro quanto à aferição de incumprimento de horários ou de objetivos de produção (o que é considerado atraso, se é por referência a minutos, em quantos horários e em que período de tempo? E como se fiscaliza o seu cumprimento, se com dados fornecidos pelo operador ou por intervenção direta do Município?).

47. Do mesmo passo, as cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, não sendo definida expressamente a sua gravidade e graduação, bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves mesmo antes de se considerar a aplicação da mais grave – a resolução.
48. Acresce que a aplicação de sanções pecuniárias está apenas associada ao incumprimento de datas e *prazos de entrega acordados entre as partes*, o que abrange apenas parte das obrigações contratuais, sendo que a resolução contratual está associada precisamente a obrigações de natureza operacional (atrasos e especificações técnicas e legais), o que poderá não constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais com impacto na população, uma vez que a utilização da figura da resolução é bastante gravosa e implica o lançamento de um novo procedimento.
49. Nesse sentido, sugere-se a clarificação destes aspetos de forma a mitigar eventuais divergências interpretativas entre município e operador.<sup>19</sup>
50. Por outro lado, a atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>20</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

---

<sup>19</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. 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. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação *ex post*, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>20</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º o, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos,

51. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
52. Ademais, no caso concreto, considera-se que o valor da remuneração é adequado, tendo em conta os argumentos aduzidos, baseados nas anteriores experiências de execução contratual, submetidas ao teste do mercado e tendo em conta as características específicas do circuito e da via pública. Mais em pormenor, o preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.
53. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população<sup>21</sup>, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, até 3 de dezembro de 2019. No cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderiam configurar-se outro tipo de ponderações, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato que esteja em causa.

---

*da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)*

<sup>21</sup> De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPTP [“alvarás RTA] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPTP, até 30 de junho de 2016.”

54. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução dos mesmos, pois devem ser aferidos à medida da sua aplicação.
55. Sem prejuízo de se considerar que o facto de anteriormente se ter procedido à escolha do procedimento concursal tenha proporcionado a obtenção de preços contratuais mais baixos, também é certo que, quanto à escolha do procedimento pré-contratual, decorre do CCP que a escolha do ajuste direto em função do valor do contrato é admissível abaixo dos € 20.000,00 (vinte mil euros), sendo que o procedimento com consulta prévia pode ser utilizado quando o valor do contrato seja inferior a € 75.000,00 (setenta e cinco mil euros), o que é o caso. Por outro lado, a consulta prévia também permite a competição entre potenciais prestadores de serviços, acabando por prosseguir uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar.
56. De qualquer modo, em nome da promoção da concorrência, da transparência, da maximização dos recursos públicos e de um melhor serviço aos passageiros, a consulta deverá abranger um universo suficiente de prestadores de serviços, tendo em conta as limitações constantes das alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, sugerindo-se que a consulta possa abranger mais do que 3 possíveis prestadores de serviços.<sup>22</sup>
57. Haverá também que referir que a alínea d) do artigo 12.º do Convite à apresentação de propostas estabelece que os concorrentes deverão entregar “Cópia do alvará válido, para a prestação de serviços de transportes públicos, emitido pelo IMT ou documento legalmente equivalente (se exigível para atividade)”.
58. O serviço de transporte público de passageiros deve ser prestado por pessoas singulares ou coletivas que cumpram os requisitos de acesso àquela atividade, sujeitos a licenciamento pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2002, de 11 de abril e do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro, não se afigurando que “documento

<sup>22</sup> De acordo com o disposto no artigo 112.º n.º 1 do CCP a consulta prévia e o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades a sua escolha a apresentar proposta.

*legalmente equivalente*” possa estar em causa. Se estiver em causa a detenção de “licença comunitária”, então tal deverá ser referenciado expressamente.

59. Se ao contrário, e por mera hipótese, se pretende abranger entidades como sejam Agentes de Animação Turística<sup>23</sup> ou Agências de Viagens<sup>24</sup> tal não será, à partida, admissível uma vez que apesar de aquelas entidades poderem transportar passageiros e deverem deter veículos automóveis sujeitos a licenciamento do IMT ou estar abrangidos por licença europeia, as mesmas devem realizar, a título principal, atividades de animação turística ou de viagem, sendo que transporte de passageiros a realizar deve estar associado àqueles fins e no âmbito daquelas atividades.
60. Ora os requisitos associados ao transporte público de passageiros são mais exigentes e diferenciados dos que são exigidos ao transporte de pessoas em atividades turísticas, pelo que se deve evitar a indução de distorções concorrenciais entre os dois tipos de transporte de passageiros, em que uns terão vantagem concorrencial inerente a um determinado tipo de atividade que se consubstancie em menores obrigações legais<sup>25</sup> e custos administrativos de contexto.
61. Considera-se que a atual redação estará a alargar o universo de prestadores de serviços para além do que será admissível, pelo que deverá ser referido que apenas são admitidas empresas licenciadas para a atividade de transporte público de passageiros, de acordo com a legislação aplicável ao transporte público, acessível a todo o público, e não a outras atividades específicas e dirigidas a públicos determinados.
62. Por outro lado, segundo o Caderno de Encargos, o contrato a celebrar terá um prazo máximo que termina a 30 de novembro de 2019, não se prevendo prorrogações, 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.
63. Acresce que se considera este um procedimento equitativo, aberto e transparente, uma vez que as condições de contratação são claras e simples, sugerindo-se

---

<sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, com última alteração do Decreto-Lei n.º 186/2015 de 3 de setembro e Decreto-Lei n.º 108/2009 de 15 de maio

<sup>24</sup> Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março

<sup>25</sup> Por exemplo, a sujeita ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

- adicionalmente que possa ser divulgada informação para todos os concorrentes<sup>26</sup> que seja suficiente para apurar o potencial do serviço de transportes, e de forma a permitir uma concorrência efetiva no mercado.
64. 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 elevada<sup>27</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>28,29</sup>
65. Nesse sentido, considera-se ser de sugerir que, mesmo face ao reduzido volume de produção, seja incluída a obrigação de o operador entregar mensalmente ao município um reporte da execução do contrato, do qual deve constar a informação sobre quilómetros produzidos, passageiros transportados, entre outros, ou seja, os indicadores relevantes para o pagamento do valor contratual. Nesta sequência, sugerimos que seja disponibilizada, pelo menos, a seguinte informação mensal: Número de passageiros transportados na carreira e por horário; Títulos de transporte vendidos nas carreiras; e Listagem de reclamações registadas.<sup>30</sup>
66. Neste registo, recomenda-se o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.

---

<sup>26</sup> 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."

<sup>27</sup> 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".

<sup>28</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

<sup>29</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

<sup>30</sup> 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 2018 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 [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

67. Considera-se assim que o Caderno de Encargos especifica com grau adequado, face ao volume de produção associado ao contrato, os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, potenciando uma gestão e fiscalização contratual objetiva, bem como uma avaliação periódica da prestação de serviços, sem prejuízo da ponderação das sugestões efetuadas neste parecer.
68. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>31</sup>, sendo que tal se revela da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>32</sup>. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>33</sup>.
69. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
70. Para o efeito, é essencial<sup>34</sup>, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e

---

<sup>31</sup> "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

<sup>32</sup> Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial partilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

<sup>33</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

<sup>34</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.

71. Entende-se que desta forma se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
72. Em linha com o antedito, pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>35</sup>

#### **IV – DAS RECOMENDAÇÕES**

73. Face ao exposto considera-se ser de sugerir - na medida do possível adaptando aos casos concretos e ponderando os custos administrativos, para o operador e Município, de modo a que não sejam superiores aos benefícios que podem ser obtidos – que:
  - No que se refere ao cumprimento de todas as obrigações contratuais, sejam introduzidos critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento;
  - O cumprimento de obrigações se reporte a períodos de referência claros sob pena de eventuais incumprimentos se diluírem em aferição de dados em períodos mais longos;
  - As penalidades e sanções pecuniárias não se apliquem apenas a obrigações administrativas, mas também operacionais, graduando a sua

---

<sup>35</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução contratual;

- Exista uma obrigação contratual de entrega de reportes de execução contratual, com dados objetivos, pré-determinados e sindicáveis.

74. Sugere-se igualmente que:

- A consulta possa abranger mais do que 3 (três) possíveis prestadores de serviços, habilitados legal e tecnicamente para o transporte público de passageiros;
- Que seja prestada informação aos potenciais concorrentes sobre o sistema de transportes submetido a procedimento contratual, designadamente quanto a passageiros transportados ou títulos de transporte vendidos;
- Seja garantido que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias, bem como da sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados

75. Recomenda-se, por outro lado, que:

- Seja eliminada a expressão “documento legalmente equivalente” quanto à habilitação do operador em aceder à atividade de transporte público de passageiros, de forma a que concorram, efetivamente, empresas habilitadas para esta atividade e não para outra que esteja indiretamente relacionada;
- Se determine o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público passageiros em operação;
- Se determine o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, nos termos já expostos.

76. Finalmente, recomenda-se ainda que, da execução contratual resulte a avaliação e informação, 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 são efetivamente cobertos pela remuneração contratada;
- 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 a alteração de custos de contexto, sendo tal necessário para garantir a transparência e a objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos (e permita efetuar comparações objetivas entre opções contratuais possíveis – procedimento concorrencial, ajuste direto ou prestação direta do serviço).

## V – DAS CONCLUSÕES

77. 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 está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada continuidade ao serviço de transporte prestado na cidade de Almeirim até a realização de um procedimento concursal global, abarcando todos os serviços públicos de transporte de passageiros, até ao fim de 2019.
78. 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 periódica), designadamente na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas;
79. 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.

80. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante 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;
81. 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 que permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade;
82. 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 IV 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 de recomendações legalmente vinculativas, como sejam as referidas no ponto 75 do presente parecer.
83. Atenta a complexidade do procedimento, bem como o seu prazo anual para assegurar o serviço de transportes já existente e estando-se na pendência de preparação do lançamento de um concurso público para todo o sistema de transportes da região até ao fim de 2019, considerou-se que não seria de impor obrigações adicionais de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverá assumir uma matriz demasiado intrusiva e excessiva a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.

84. O mesmo se dirá, quanto à imposição de recomendações vinculativas quanto à maior especificação do contrato, sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e para o Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos ou ao próprio volume da operação em causa.

Lisboa, 10 de janeiro de 2019