

PARECER N.º .../2019

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Castelo Branco (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o Ofício n.º 5130 de 04-07-2019, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sobre as peças do procedimento “Contratualização dos Serviços de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros do Município de Castelo Branco”.
2. Aquela comunicação é composta por um documento de enquadramento e fundamentação, bem como pelas peças do procedimento de concurso público, tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT, em 10-07-2019 e respondidos a 16-07-2019.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade,

da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:

- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) (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);
- 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

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.

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

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. Foi apresentado um documento pelo Município, denominado de “Estudo para a Contratualização das Redes Urbana e Municipal do Serviço de Transporte Público de Passageiros de Castelo Branco”, que visa enquadrar o procedimento para a contratualização dos serviços de transporte urbano e municipal, por um período de 10 (dez) meses e com início estimado em 1 de setembro de 2019.
10. Consta do preâmbulo do Programa de Concurso (PC) que o serviço de transporte público rodoviário de passageiros existente é composto por 23 (vinte e três) linhas, cuja operação é assegurada abrigo de autorizações provisórias emitidas nos termos do RJSPTP e válidas até 3 de dezembro de 2019.
11. Mas atendendo ao referido prazo de validade daqueles títulos habilitantes importa assegurar o transporte escolar no ano letivo de 2019-2020 a partir de setembro e para lá daquela data referida e também permitir o acesso à informação de base sobre a procura que lhe permitirá proceder aos ajustamentos necessários nos serviços e garantir a articulação com a rede intermunicipal e inter-regional no futuro concurso regional, da responsabilidade da Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIM).
12. Neste contexto, o presente procedimento visa a contratualização, em regime de prestação de serviços, do serviço público de transporte de passageiros municipal no município de Castelo Branco para o período entre 1 de setembro de 2019 e 30

de junho de 2020, *“garantindo a continuidade do serviço e um pensamento mais aprofundado sobre as necessidades num horizonte temporal mais longo e com maior articulação com os serviços de transporte público de passageiros intermunicipais e regionais, que serão objeto de procedimento a lançar no futuro próximo”*.

13. Refere o documento que os serviços de transporte público rodoviário de passageiros de Castelo Branco (urbanos e municipais) podem ser contratados através de duas tipologias distintas de contratualização, às quais estão associados graus de risco diferenciados para o Município (concedente) e para o operador. Atendendo aos objetivos do procedimento foi considerado que a prestação de serviços é a modalidade mais adequada, ainda que repartindo alguns riscos com o(s) futuro(s) operador(es), nos seguintes moldes: (i) venda e receita de títulos de transporte são responsabilidade e risco do operador; (ii) o Município assegura o pagamento dos títulos de transporte escolar e paga um valor a título de compensação por obrigações de serviço público num valor máximo definido no âmbito do estudo económico financeiro, sendo que este valor corresponde ao montante necessário para garantir o equilíbrio económico – financeiro do contrato.
14. Ou seja, somente há lugar a compensações por obrigações de serviço público quando e na medida em que o serviço público não seja comercialmente viável, obedecendo a quantificação das compensações pelo cumprimento daquelas obrigações aos normativos em vigor.
15. O documento contém igualmente a caracterização sociodemográfica do concelho de Castelo Branco, desagregada por freguesia, bem como a identificação dos diversos fluxos modais entre as mesmas, tendo em conta as diversas ligações urbanas e municipais (interurbanas) existentes (no período escolar e fora dele).
16. Com base no atual sistema tarifário das ligações urbanas e municipais (interurbanas) e na informação existente foram apuradas receitas tarifárias por título de transporte, em função do número de alunos estimado para o ano 2019/20, da receita da venda de títulos mensais em 2018 disponibilizada pelos operadores de transporte e o peso dos passes mensais no total de receitas da operação interurbana.

17. Segundo o Município, a urgência do procedimento e a ausência de dados que permitam fundamentação uma nova organização da rede, justificam a definição de dois lotes para a oferta de serviços, a saber: (i) Lote 1 – constituído por uma rede urbana (5 linhas) e uma rede interurbana (14 linhas - 73 circulações (nos dois sentidos) em dia útil do Período Escolar e 42 circulações diárias em dia útil do Período Não Escolar e 2 linhas ao fim de semana, cada uma com 1 circulação diária (11) Lote 2 – 3 carreiras interurbanas com 35 circulações (nos dois sentidos) em dia útil do Período Escolar e 13 circulações (nos dois sentidos) em dia útil do Período Não Escolar.
18. Para quantificar as principais variáveis económico-financeiras e o valor do contrato foi tido em conta: (i) a informação disponibilizada pelos operadores: (ii) a informação na posse do Município; (iii) valores de referência utilizados no setor (iv) relatórios e contas dos operadores (v) a atual frota e pessoal ao serviço, tendo sido calculados os veículo.km por lotes: (a) Lote 1: 496.307 veic.km (Urbanas – 204.883 veic.km; Municipais – 291.424 veic.km) (b) Lote 2: 90.652 veic.km.
19. Quanto a custos de investimento, atendendo a que se trata de um contrato para vigorar 10 meses, admitiu-se o recurso a autocarros com idade máxima de 22 anos (que o Município identifica como ligeiramente inferior à que se verifica atualmente), tendo-se assumido, para efeitos do modelo económico, uma idade média de 18 anos (idade média da frota constituiu um fator de avaliação e foi colocada à concorrência).
20. Com os pressupostos referidos, calculou-se que o custo médio de investimento por veículo, correspondendo [confidencial], sendo que, no final do contrato, o valor residual por veículo é de [confidencial],, admitindo o Município que não existem outros custos de investimento⁶.
21. Quanto a custos de operação considerou-se um valor de [confidencial], por funcionário (€936/mês/funcionário), bem como custo com combustível, manutenção e outros

⁶ Questionada autarquia sobre a menção ao valor residual dos veículos e à reversão dos mesmos, mas sem que o contrato estabeleça qualquer mecanismo de reversão dos mesmos, ou seja, sobre de que forma é efetuada a final a avaliação do valor residual e de que forma é efetuado o pagamento ao operador caso este não se mantenha como incumbente e exista novo vencedor em novo procedimento, a autarquia esclareceu *“Trata-se de um lapso, pois não há lugar a reversão dos veículos. O que existe é um valor residual que foi calculado considerando o valor Inicial, a depreciação anual e o prazo, estabelecendo-se o valor de mercado dos veículos no final do contrato. Trata-se de um rendimento do concessionário resultante da venda dos veículos, ou constitui património ao qual está afeto um valor comercial caso o operador o queira manter”*.

custos (pneus, seguros, etc) (estimado com base no custo por quilómetro apresentado nos relatórios e contas das empresas).

22. Assim, para o lote 1 foram apuradas as receitas e custos associados, bem como as compensações associadas:

[confidencial]

Quadro: Dados do Município

23. Para o Lote 2, foi efetuado o mesmo exercício:

[confidencial]

Quadro: Dados do Município

24. Em suma, para os 2 lotes e tendo em conta aqueles valores, os valores globais são:

[confidencial]

25. Segundo o Município, o operador assume a responsabilidade pela exploração do serviço público de transporte de passageiros, assumindo o risco económico-financeiro da operação durante o período de vigência do Contrato, sendo que da análise do *Cash-Flow* da prestação de serviços resulta que as receitas da prestação de serviços não são suficientes para assegurar uma exploração financeiramente equilibrada, e por isso são atribuídas as compensações referidas, sendo no Lote 1 o limite máximo de compensação mensal é [confidencial]

26. No entanto, os concorrentes podem apresentar propostas com valores inferiores aos limites máximos fixados, o que será valorizado, devendo igualmente apresentar modelo económico-financeiro contendo a discriminação da previsão das receitas, previsão dos investimentos e dos custos e o plano económico-financeiro do contrato.

27. De referir que no PC é referido que *“tendo em conta o modelo económico e financeiro que serviu de base à determinação das compensações por obrigações de serviço público e a essencialidade de garantir o equilíbrio financeiro do contrato e a ininterruptibilidade do serviço de transporte público urbano de passageiros, considera-se preço anormalmente baixo, nomeadamente para efeitos do artigo 71.º do CCP, um montante de compensações por obrigações de serviço público inferior em 20% relativamente ao fixado no Caderno de Encargos”*.

28. Do mesmo passo, no documento de fundamentação é também apresentada a matriz de risco de operação, em que o risco da procura e da fiscalização do contrato é assumido pelo Município e o risco do financiamento do investimento e da receita tarifária é assumido pelo operador, o que implica que o risco da procura seja partilhado.
29. Refere o documento que, quanto à metodologia de avaliação de propostas, se pretende pontuar: (i) fator “Compensação por Obrigações de Serviço Público” (preço); (ii) fator “Frota” (idade) (iii) fator “Nível de Serviço” (aumentos de frequência); (iv) fator “Tarifário”. No entanto, este último fator não é referido no Programa de Concurso, considerando-se que a informação constante desta peça é a que releva.
30. Nesta sequência, o Caderno de Encargos (CE) estabelece o valor do contrato para cada um dos lotes que integram o Concurso, correspondente ao valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário ou adjudicatários, incluindo não só o valor das compensações a pagar pela entidade adjudicante por obrigações de serviço público, mas também a receita tarifária.
31. O CE inclui ainda o seguinte:
 - Especificação da rede a contratualizar, das linhas e paragens em cada um dos lotes, indicando os veic.km por linha, bem como os níveis de serviço a assegurar pelo operador, podendo ser apresentadas propostas de níveis de serviços superiores aos limites mínimos definidos.
 - A adjudicação confere o direito de explorar um ou ambos os lotes objeto do procedimento, em regime de exclusividade;
 - O início da exploração do serviço de transporte público de passageiros ocorre 15 dias após a assinatura do contrato, sem prejuízo do cumprimento dos procedimentos de visto prévio junto do Tribunal de Contas;
 - O operador é responsável pela obtenção de quaisquer licenças, autorizações e seguros exigíveis para a atividade de transporte rodoviário de passageiros, veículos e trabalhadores;

- O operador pode explorar a utilização de espaços publicitários nos veículos e outras atividades auxiliares ou conexas com o objeto do Contrato, desde que devidamente autorizadas;
- A autarquia autoriza a utilização do Terminal Rodoviário de Castelo Branco e o operador deve dispor, para a recolha, manutenção e reparação de viaturas afetas à execução do Contrato, de instalações próprias ou cuja utilização lhe esteja autorizada para a totalidade da duração do contrato, no concelho ou num raio de 50 km da sede do concelho;
- Os veículos a afetar à prestação de serviços devem garantir os parâmetros mínimos de serviço e necessidades de reforço, não podendo ter idade superior a 22 anos;
- No termo da vigência contratual, o operador obriga-se a entregar, livres de ónus ou encargos, em bom estado de conservação e funcionamento, sem prejuízo do normal desgaste resultante do seu uso para efeitos de execução do contrato, os meios referidos;
- O operador providencia os restantes meios necessários para o cumprimento das obrigações contratuais, incluindo (i) material circulante e equipamentos a bordo; (ii) equipamentos, sistemas, ferramentas, aplicações e quaisquer outros elementos de *hardware* ou *software* utilizados no âmbito do Contrato;
- Constituem receitas do operador: (i) o produto da venda de títulos de transporte; (ii) as receitas de publicidade (iii); compensações por obrigações de serviço público; (iv) outras compensações;
- O sistema tarifário interurbano assenta numa base tarifária quilométrica e o sistema tarifário urbano assenta num sistema de rede, sendo definidos os tipos de títulos de transporte que devem ser disponibilizados, bem como as respetivas tarifas;
- Compete ao operador a comercialização, controlo de acesso dos passageiros e validação dos títulos de transporte no acesso à viatura, os suportes de carregamento de títulos de transporte, bem como a implementação dos pontos de venda de títulos de transportes, competindo-lhe assegurar os meios técnicos e humanos necessários;

- O operador é responsável pela implementação e manutenção de um sistema de informação ao público, devendo apresentar o respetivo plano;
- As compensações financeiras destinam-se a cobrir o efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador, sendo estabelecido um valor máximo, bem como a possibilidade de partilha, em termos equitativos, dos benefícios da execução do Contrato obtidos pelo operador nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP;
- O Município pode a qualquer momento inspecionar a atividade ou equipamentos do operador, incluindo o acesso a qualquer informação técnica ou comercial respeitante à execução do contrato, devendo este manter um sistema de contabilidade analítica específica para a atividade objeto do contrato, auditado por um Revisor Oficial de Contas ou Sociedade de Revisores Oficiais de Contas;
- O operador elabora reportes mensais de informação que devem conter, pelo menos (i) número de títulos de transporte vendidos por tipo; (ii) número de títulos de transporte vendidos por origem / destino; (iii) receita tarifária total e por título de transporte; (iv) número de títulos validados por tipo e por linha; (v) número de passageiros transportados por linha e por título de transporte utilizado; (vi) número de veículos/Km comerciais produzidos por linha; (vii) número de passageiros/Km transportados por linha (caso seja possível obter essa informação através do sistema de bilhética do sistema de apoio à exploração); (viii) taxa média de ocupação por linha e por veículo; (ix) número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora e duração); (x) número de ocorrências com passageiros por linha; (xi) número de acidentes com veículos por linha; (xii) resumo de receitas de outras atividades, desagregada por atividades; (xiii) número de fiscalizações comerciais realizadas por linha; (xiv) número de fraudes detetadas; (xv) taxa de fraude por linha.
- O incumprimento de quaisquer obrigações contratuais dá lugar à aplicação de coimas de € 500 e € 25.000 por cada situação de infração, ou o dobro destes valores em caso de incumprimento grave (interrupção, total ou parcial, da prestação de serviços, incumprimento reiterado dos

níveis de serviço contratualmente estabelecidos, violação de regras atinentes à segurança e conservação da exploração) até ao limite máximo de 20% do valor do contrato, e sem prejuízo da aplicação de sanção diária destinada a incentivar à remoção das causas do incumprimento, entre € 1.000 e € 5.000.

32. No que se refere ao PC é estabelecido que o concorrente apresentará uma proposta com atributos técnicos constituídos, entre outros, por (i) proposta de preços e demonstrações financeiras, (ii) caracterização da frota, (iii) plano de oferta com níveis de serviço, (iv) plano de postos de venda, (v) plano de reporte de informação, (vi) identificação de infraestruturas e equipamentos.

III – DA ANÁLISE

33. 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.

34. 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.

35. 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,
36. Contudo, considera-se que deve ser celebrado contrato-interadministrativo com a CIM de partilha e articulação de competências para exista adequado enquadramento institucional que garanta a articulação entre os procedimento contratuais municipais e regionais.
37. 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.
38. De sublinhar que a existência de contratos interadministrativos se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes⁷, 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 serviços⁸;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte;

⁷ Ver “Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

⁸ Ver também “O parecer prévio da AMT”, disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-previo-vinculativo-do-regulador.pdf>

- 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 e se sobrepõe a outros serviços), 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
39. 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 concorrência⁹ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
40. 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;
 - «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

⁹ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;

- «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;

41. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁰ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

42. 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, na sua redação atual.

43. 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;*

¹⁰ 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.

- *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".*
44. 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.
45. Nos termos do n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP afigura-se que estamos perante um contrato misto, com elementos de ambos os tipos referidos.
46. De referir que de acordo com a Comissão *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de*

satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{11, 12}.

47. Ora, referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”,* sendo que as incidências *“(…) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.¹³
48. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (…)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(…) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante*

¹¹ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

¹² O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) E necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹³ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.

49. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁴, igual ao efeito financeiro líquido”.*
50. Ademais, o n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*
51. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, sendo que a parte dos ativos correspondentes e*

¹⁴ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

dos custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,

- *incluir todos os custos variáveis, pois 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 público¹⁵.*

52. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*

53. Quanto a este aspeto, a AMT solicitou esclarecimentos no que belisca ao facto de o valor económico do contrato corresponder a [confidencial]

54. Nesse sentido foi remetido o relatório com os dados do Modelo Económico, onde se reproduz resumo dos principais indicadores:[confidencial]

55. Acresce ainda sublinhar que a AMT solicitou esclarecimentos sobre se o valor de compensações inclui os valores associados ao pagamento de passes escolares sendo que, em caso afirmativo, deve ser apresentada a separação de montantes, e, em caso negativo, a estimativa dos valores envolvidos, tendo sido esclarecido que *“a venda de passes escolares constituirá receita tarifária do operador, não sendo considerado para efeitos de cálculo das compensações por Obrigações de Serviço Público. Nos termos propostos, o adjudicatário obriga-se a aceitar que a Entidade Adjudicante se substitua aos estudantes no pagamento do valor estipulado dos passes. Os termos em que o município recupera ou não, parcial ou totalmente, o montante correspondente ao pagamento dos passes, será posteriormente acordado com os estabelecimentos de ensino. A estimativa dos valores envolvidos é apresentada no quadro abaixo:*

¹⁵ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

[confidencial]

56. A AMT solicitou ainda ao Município esclarecimentos sobre se foram efetuadas projeções para o contrato tendo em conta os efeitos de procura decorrentes da implementação e medidas concretas do Programa de Apoio à Redução Tarifária e de que forma será efetuada a transferência de montantes para os operadores, ou seja, através do futuro contrato ou de instrumentos paralelos, tendo sido esclarecido que *“tendo em consideração a escassa informação disponível e a urgência do procedimento, não foram feitas projeções de procura que reflitam eventuais ajustamentos em função da aplicação do PART”*.
57. Contudo, esclarece que *“A transferência de verbas e os procedimentos que os operadores terão de cumprir encontram-se definidos no “Regulamento Intermunicipal das Regras Gerais para Implementação do Programa De Apoio À Redução Tarifária nos Transportes Públicos na Beira Baixa”, aprovado pelo Conselho Intermunicipal na sua sessão ordinária realizada em 2 de maio de 2019 e publicado no Diário da república, 2.ª Série, n.º 100, de 24 de maio de 2019. Este regulamento integrará os documentos do concurso. Conforme mencionado na aliena d) do preâmbulo do Regulamento acima mencionado, o município de Castelo Branco, delegou na CIMBB as competências de autoridade de transportes relativas à implementação do disposto no Despacho n.º 1234 -A/2019, de 4 de fevereiro, referente ao Programa de Apoio à Redução Tarifária, através de contrato interadministrativo. Quanto ao regime de transferência de verbas para os operadores no âmbito deste Programa, o Regulamento acima referido, que se junta em anexo, determina na sua Cláusula 10.ª que a CIMBB paga aos Operadores, pelo cumprimento das obrigações de serviço público previstas, as compensações financeiras de acordo com os pressupostos e metodologia previstas no Anexo IV do já mencionado Regulamento. Durante a execução do presente contrato não se perspectiva vir a ocorrer alterações à configuração das obrigações de serviço público de natureza tarifária previstas nas cláusulas 3ª a 6ª do Regulamento”*.
58. De recordar que o Município:
- Fixou os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;

- Procedeu à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
 - Teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
 - Estabeleceu o valor do esforço financeiro associado à manutenção da rede por um curto período de tempo e de acordo com as obrigações de serviço público fixadas e sem exigências relevantes de investimento, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
 - Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.
59. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e o exposto supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais 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).
60. Por outro lado, na generalidade, afigura-se estarmos perante remunerações que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
61. Com relevância para esta questão, no que se refere à transmissão de informação relevante (Anexo do Regulamento), e apesar de se encontrar prevista a existência de contabilidade analítica, considera-se recomendável que o futuro operador

transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada¹⁶, por gasto, rendimento e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual e na preparação de futuros procedimentos avaliar qual o melhor preço contratual que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos, nos termos expostos supra.¹⁷

62. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração, para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual¹⁸, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa, pelo que a remissão para as normas referidas induz maior objetividade na execução de tal obrigação.
63. 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 de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados.

¹⁶ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

¹⁷ 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.”

¹⁸ 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 n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

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.

64. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações¹⁹ partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população²⁰, na pendência de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, até 3 de dezembro de 2019. Admite-se igualmente que o presente contrato assume um caráter de transição face a futuros modelos mais complexos, tal como decorre da fundamentação do Município.
65. 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 das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
66. Nesse sentido, considera-se de recomendar ao Município que sejam elaborados relatórios de execução contratual, que poderão ser de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo, neste caso, esta informação ser transmitida à AMT.
67. No que se refere a cumprimento de níveis de serviço considerou-se numa primeira análise não existir a especificação sobre o que se considera incumprimento²¹

²⁰ 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.”

²¹ 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,

passível de sanção, ou seja, não realização de uma circulação ou mais por linha, por dia, por mês ou sobre como é aferido o incumprimento de regras de segurança ou conforto, de forma objetiva.²²

68. Face a este esclarecimento considera-se que qualquer desvio, de qualquer horário ou frequência, num único dia, é considerado incumprimento passível de sanção, devendo ser esta a interpretação veiculada a concorrentes e a aplicar em execução contratual, sendo este o critério de objetividade que pode fundamentar a concordância da AMT quanto à existência de efetivos mecanismos de exequibilidade contratual e de incentivo ao cumprimento de obrigações de serviço público.
69. O Município considerou que *“o Caderno de Encargos estipula os requisitos mínimos relativos aos níveis de serviço, entre outros aspetos da prestação de serviços. Os concorrentes podem, em sede de proposta, ir além daqueles requisitos mínimos, passando a sua proposta a constituir o padrão do serviço a prestar. Qualquer afastamento em relação às normas impostas no Caderno de Encargos ou propostas pelo adjudicatário constitui incumprimento contratual nos termos gerais do Direito. A aferição de eventuais incumprimentos no que se refere a regras de segurança e conforto será feita por confronto com as obrigações legalmente exigíveis e/ou contratualmente aceites pelo adjudicatário”*.
70. Ademais, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também 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

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.

²² 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.”*

equitativos, concorrenciais e organizativos²³, seja na preparação, seja na execução de instrumentos contratuais.

71. Por isso, existe um dever e uma imposição de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:

- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”*
- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”²⁴*

72. Desde logo, considera-se recomendável que seja divulgada informação suficiente para todos os concorrentes²⁵, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.

²³ 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.

²⁴ De acordo com as Orientações da Comissão já citadas “Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”. A Comissão considera (...) a obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”

²⁵ 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.”

73. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
74. Questionado o Município sobre o facto de o PC apenas referir a divulgação das peças de concurso, mas não prever a divulgação de eventuais instrumentos de planeamento do território ou da mobilidade ou dados agregados relativos ao atual sistema (procura, receitas, etc.), que permitam a um concorrente poder ponderar concorrer e elaborar a sua proposta, o que poderá diminuir a potencial concorrência, o Município respondeu que *“será incluída informação adicional, nomeadamente: Plano de Mobilidade Sustentável de Castelo Branco (julho de 2008); Castelo Branco 2030 (junho de 2015) – Documento Estratégico que contempla uma abordagem dos transportes e da Mobilidade; Plano de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável da Beira Baixa (março de 2016); Regulamento do PART (julho de 2018)”*.
75. Face ao exposto será de sublinhar que tais documentos deverão conter dados agregados relativos ao atual sistema (procura, receitas, etc.), que permitam a um concorrente poder ponderar concorrer e elaborar a sua proposta, e caso não o contenham deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.
76. De qualquer modo, de sublinhar que o facto de se prever a futura integração das linhas objeto do contrato municipal no futuro contrato regional, não poderão implicar o adiamento do lançamento do procedimento de âmbito regional – que deve ser lançado até 3 de dezembro de 2019 – mas antes a sua adequada articulação, ou seja, o fim do contrato municipal deverá coincidir ou sobrepor-se ao início do contrato regional, designadamente através de mecanismos de transição.
77. Quanto a este último aspeto, a AMT considerou não existir referência expressa a um período de transição, podendo, contudo, subsumir-se ao prazo de 15 dias a contar da assinatura de contrato e/ou validação pelo Tribunal de Contas. Ora, na perspetiva potencial de o vencedor do concurso não corresponder aos incumbentes, seria de justificar se em 15 dias é possível/exequível alocar a frota

em causa, disponibilizar postos de venda, produzir cartões e instalações próprias, instalar equipamentos de bilhética e parametrizar para o sistema tarifário em vigor e fazer testes.

78. Em resposta o Município considerou que *“resulta dos documentos do procedimento, o transporte escolar no município de Castelo Branco é realizado sobre o serviço de transporte público de passageiros municipal. A necessidade de garantir a entrada em funcionamento do sistema no mais breve espaço de tempo após a adjudicação não se compadece com a previsão de períodos de transição alargados. Por outro lado, a Entidade Adjudicante deliberadamente procurou não exigir soluções ad hoc que dificultassem a imediata mobilização de meios para dar início ao cumprimento do contrato. Julga-se assim que o prazo proposto é proporcional às exigências do contrato e à urgência do procedimento”*.
79. Ora, para assegurar efetivas condições concorrenciais de base, considera-se essencial a previsão de um período de transição adequado entre o atual e o futuro contrato de forma a que, caso exista um novo prestador de serviço, este disponha de um período exequível para conhecer o sistema e alocar os recursos necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência.
80. Tal não se trata apenas de uma metodologia operacional, mas de efetiva exequibilidade do modelo contratual. Não se afigura exequível que um novo operador consiga alocar recursos necessários e exigidos contratualmente, como sejam instalação de equipamentos de venda e de bilhética, cumprimento das obrigações de imagem do serviço e conhecimento do terreno 15 dias após a assinatura do contrato.
81. Sem o período de transição, afigura-se que apenas os operadores existentes terão capacidade de, em tão curto espaço de tempo, assegurar uma imediata e completa prestação do serviço.
82. Acresce que a própria autoridade de transportes terá de avaliar as soluções propostas pelo operador, designadamente no que se refere a bilhética e tarifário, de forma a que não existam interrupções, além de ter de verificar se os veículos, motoristas e empresa cumprem todas as obrigações legais aplicáveis.
83. Outrossim, haverá ainda que dar tempo suficiente a um novo concorrente para inserir o atual sistema tarifário em novos equipamentos, com possibilidade de

efetuar testes e garantir que não existem falhas no serviço aos passageiros. Por outro lado, implica também definir procedimentos de acesso a informação por parte do Município, sob pena de apenas em plena (ou tardia) execução contratual tal ser possível.

84. Aliás, no que se refere a infraestruturas e outras instalações, afigurou-se que o PC não previa a avaliação sobre a detenção de infraestruturas ou instalações de serviço, pelo que, caso exista um novo vencedor do concurso, seria de questionar se será exequível que o mesmo possa instalar novas infraestruturas no prazo dado para início da execução contratual ou se existem instalações ou terrenos que o permitam. Em resposta, o Município considerou que *“não se pretendeu ponderar em sede de avaliação das propostas a detenção daquelas instalações, mas apenas garantir que as mesmas existam. Com esta exigência pretende-se evitar situações em que os veículos pernoitem ou sejam alvo de intervenções na via pública ou em instalações inadequadas. Note-se que o procedimento admite a utilização de instalações de terceiros, desde que titulada por qualquer forma (e.g. contrato de arrendamento), o que se julga acautelar a posição de quaisquer interessados”*.
85. No caso concreto não temos evidências objetivas de que o período de transição de 15 dias seja exequível no caso de existir um novo vencedor, pelo que consideramos que por prudência e atento o valor superior de uma efetiva concorrência, que o mesmo deve ser alargado, sugerindo-se o dobro (que pode ou não ser esgotado, conforme a proposta vencedora).
86. Quanto a este aspeto também não se constatou a previsão de um período de transição final, o que pode ser relevante para a compatibilização deste procedimento com o procedimento regional, que deverá ser lançado antes de 3 de dezembro de 2019, mas que não poderá ser implementado caso este contrato de um ano estiver em plena execução.
87. Em resposta, o Município considerou que *“as regras necessárias à compatibilização que eventualmente se revele necessária poderão ser adotadas no âmbito do procedimento a lançar pela Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa, nomeadamente através da imposição de data de início efectivo de parte dos serviços nessa sede compatível com o prazo previsto no procedimento em análise”*.

88. Diremos que tais regras deverão ser adotadas no âmbito do procedimento a lançar a nível regional sob pena de incompatibilização entre o presente e o futuro procedimento. O presente procedimento não poderá ser motivo justificativo para o adiamento das obrigações que impendem sobre as autoridades locais quanto à submissão efetiva à concorrência de serviços de transportes de passageiros para lá de 3 de dezembro de 2019.
89. A AMT também solicitou informação ao Município sobre a definição dos lotes, ou seja, o que levou à integração de um determinado número de linhas em cada lote, e tendo em conta que os dois lotes contém linhas que correspondem às linhas hoje exploradas por cada um dos operadores incumbentes, e se tal poderá limitar a concorrência.
90. Em resposta, o município considerou que *“nos termos do Código dos Contratos Públicos, a opção por defeito das entidades adjudicantes deve atualmente corresponder à divisão dos contratos em lotes, como forma de estimular a concorrência. Procurou-se respeitar este paradigma no procedimento que se pretende lançar, ainda que o próprio CCP permita o seu afastamento, desde que devidamente fundamentado. Quanto à composição concreta dos lotes, trata-se efetivamente de uma divisão dos serviços idêntica à que existe atualmente. A razão para esta escolha prende-se com o facto de a Entidade Adjudicante ter informação limitada relativamente a métricas fundamentais para o planeamento de raiz de um sistema totalmente novo. Além disso, o estudo de novas configurações para os lotes careceria de estudo económico-financeiro mais complexo impossível de realizar em tempo útil com a informação limitada existente e nos prazos exíguos que se impõem”*.
91. Acrescentou que *“Faz-se porém notar que, precisamente porque o procedimento sob análise visa, com carácter de urgência, adequar o sistema de transporte público de passageiros municipal do município de Castelo Branco ao novo quadro legal, com um horizonte inferior a um ano, a fim de evitar a interrupção do serviço, a Entidade Adjudicante pretende estudar de forma aprofundada o referido sistema de transportes, pelo que um procedimento subsequente com um horizonte temporal mais extenso contemplará as alterações necessárias ao nível de percursos, frequências e outras métricas que venha a revelar-se necessário alterar”*.

92. Ainda assim considera-se que a Autarquia deve pugnar por uma verdadeira concorrência, devendo criar todas as condições para que os lotes a concurso, que correspondem à atual oferta, potenciem efetivamente a apresentação de propostas diversas, para cada um ou para ambos, e não se limite a apresentação de propostas dos atuais operadores para os seus atuais serviços. Sugere-se, para este efeito, a leitura do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, da Autoridade da Concorrência²⁶.
93. De qualquer modo, independentemente do vencedor, sempre é possível admitir acordos de exploração conjunta para promover uma maior eficiência na gestão dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros, que garanta serviços de transporte mais eficazes, de maior qualidade, com maior racionalidade de meios e se possível oferecendo condições tarifárias mais atrativas, fator relevante para garantir a melhoria das condições de vida das populações e para a coesão social e territorial, cumpridos que estejam os requisitos do artigo 32.º do RJSPTP.
94. No que se refere a sistemas de bilhética, pelo facto de não existir a especificação de quaisquer características técnicas previstas, a AMT questionou o Município se seria aceitável a introdução de qualquer equipamento, desde que cumpra o sistema tarifário em vigor e o operador cumpra com obrigações de informação. Em resposta o Município considerou que *“Na Cláusula 9 do Caderno de Encargos, relativa ao sistema de bilhética, dispõe-se que “Constitui obrigação do Operador providenciar um sistema de bilhética e um sistema de apoio à exploração que permitam satisfazer a venda, à gestão e ao controlo eficiente da utilização dos títulos de transporte e responder às obrigações de reporte de informação do Operador.” Quer isto dizer que serão admissíveis propostas que contemplem qualquer sistema de bilhética, desde que o mesmo seja apto para cumprir as funções enumeradas na cláusula citada.”*
95. Acrescentou que: *“a opção de não exigir a implementação de requisitos técnicos mais estritos para o sistema de bilhética funda-se em várias razões. Em primeiro lugar, o contrato terá a duração de dez meses, o que não permite a amortização de investimentos significativos, donde resulta que a exigência de tais investimentos teria que ser integrada na remuneração do contrato, aumentando*

²⁶ Disponível em: <http://www.concorrenca.pt/CombateAoConluionacontratacaopublica/>

consideravelmente a despesa previsível. Em segundo lugar, não está ainda definido um sistema de bilhética ao nível da Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa, de que a Entidade Adjudicante faz parte. Considera-se desejável que especificações técnicas como as relativas à bilhética sejam concertadas com os demais municípios e seguidamente adotadas em todos eles a fim de evitar duplicação de investimentos dos operadores e eventuais incompatibilidades, com impacto nos custos dos sistemas. Em terceiro e último lugar, a urgência do procedimento e a já referida exígua duração do contrato recomendam que se adote, para o caso em apreço, soluções menos complexas, sem prejuízo do estudo de soluções mais desenvolvidas a contemplar noutro procedimento com um horizonte temporal mais alargado.”.

96. Ainda assim foi proposta uma nova redação para a Cláusula 9 do Caderno de Encargos que, por motivos de instituição de transparência de procedimentos que potenciem uma verdadeira concorrência, se considera ser mais concreta e inteligível.
97. Por outro lado, considera-se que na execução do 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 elevada²⁷, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{28,29}
98. Sem prejuízo dos indicadores contantes do contrato, que são extensos, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptados aos diversos circunstancialismos

²⁷ 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".

²⁸ 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".

²⁹ 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.

locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes³⁰.

99. Ademais, recomenda-se a inserção no CE do cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP. Ainda que seja da responsabilidade das autoridades de transportes garantir que o registo de informação é efetuado, bem como validar os dados, não pode deixar de ser uma obrigação prevista contratualmente, independentemente de a AMT poder despoletar procedimentos contraordenacionais pelo não cumprimento de tal ditame legal.
100. Tais recomendações são relevantes para os devidos efeitos de cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento que refere que: *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa.”*³¹
101. 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, devendo tal referência ser inserida no CE.

³⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³¹ ³¹ Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmark, como sejam “ É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.”

102. Para o efeito, é essencial³², igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e 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.
103. 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.
104. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e 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-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.³³
105. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
106. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no município, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os

³² Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

³³ 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.

pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.

107. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
108. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como a introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
109. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
110. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
111. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIMBB e dos municípios associados, poderá

promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.

112. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
113. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
114. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV – DAS RECOMENDAÇÕES

115. Face ao exposto considera-se ser de recomendar:

- Que seja prestada informação aos potenciais concorrentes sobre o sistema de transportes submetido a procedimento contratual, designadamente quanto dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.³⁴;
- Que seja previsto no CE um período de transição entre o atual e o futuro contrato de forma a que, caso exista um novo prestador de serviço, exista

³⁴ Também para garantir uma das condições do Acordão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

um período superior a 15 dias, sugerindo-se pelo menos o dobro (que pode ou não ser utilizado) para conhecer o sistema e alocar os recursos necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência;

- Seja garantido que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados nos termos referidos no presente parecer;
- Se introduza no CE 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 introduza no CE a referência ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro:
- A inserção, no caderno de encargos, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, com indicação das principais competências do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da concessionária; (ii) Assegurar a ligação quotidiana entre a concessionária e o concedente; (iii) Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho da concessionária; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;

116. Por outro lado, o Município deverá, entre outras obrigações:

- Ter em atenção as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Elaborar relatórios de execução contratual, que poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento;
- Transmitir informação à AMT sobre se que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar

prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;

- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garantir que são cumpridas as obrigações de decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.

117. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do concedente na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

118. Nesse sentido, considera-se que as presentes recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, antes do seu lançamento, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

V – DAS CONCLUSÕES

119. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, tendo em conta as diversas recomendações efetuadas, nos seguintes termos:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público e estando na pendência da preparação de um procedimento concursal

alargado, está assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada;

- b) No entanto, o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das recomendações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique um incumprimento não fundamentado;
- c) Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- d) Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos cidadãos; e a dos contribuintes, 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 público municipal, urbano e interurbano.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

Por outro lado, tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 17 de julho de 2019

O Presidente do Conselho de Administração



João Carvalho

Direção de Supervisão

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial