

PARECER N.º 54/2019

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

I- DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Beja remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) documentação no âmbito do procedimento para a "Aquisição do Serviço para a Exploração dos Transportes Públicos e Partilhados de Beja", para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se assim nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5º 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.
4. Acrescem, ainda, ao escopo de 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;
 - 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;
 - 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 qualidade.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
 6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também no que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.
 7. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
 - O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
 8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação propugnado pela 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 societários 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. Segundo o Município o procedimento visa “*enquadrar o serviço ‘Transportes Urbanos de Beja’ TUB, as linhas municipais e escolares e os táxis coletivos, numa concessão ou contrato de prestação de serviços, no cumprimento do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP), do Regulamento da União Europeia que determina que a 3 de dezembro de 2019 todos os transportes terrestres da União Europeia devem ter sido submetidos a procedimento concursal e/ou devidamente enquadrados em contratos de serviço público e do novo Código dos Contratos Públicos*”.
10. Acrescenta o Município que “*o novo concurso do ‘Sistema de Transportes Públicos e Partilhados’, deverá poder acomodar reforços da multimodalidade e da intermodalidade, urbana, periurbana e nas articulações com a rede municipal e intermunicipal.*”.
11. Refere também que “*Apesar da elevada intensidade de utilização do automóvel, pretende-se que a atratividade das soluções de transporte em BEJA, sejam suficientes para induzirem a significativas transferências modais, suportando, também, as necessidades diárias de mobilidade de uma parte significativa da população com menor acesso ao veículo automóvel próprio ou ao serviço táxi. Pretende-se, ainda, que os novos serviços de transporte público coletivo colmatem, sempre que possível, as necessidades de deslocação da população escolar e eventualmente do transporte de pessoal da CMB.*”.
12. Sublinha o Município que o procedimento em análise visa consubstanciar um passo rumo relevante na melhoria do serviço, criando um condicionalismo tendente a:
 - ✓ *“Minimização de encargos de exploração para a CMB;*
 - ✓ *Potenciar a oferta dos ‘Transportes Públicos e Partilhados’ de forma a absorver, na medida do possível, as deslocações por motivo “ESCOLA”;*
 - ✓ *Prever a possibilidade de complementar e/ ou substituir a oferta dos TUB, para procura inferiores a 6 utentes por viagem, usando veículos mais pequenos, em vez de autocarros e, a tempo, subseguir por um serviço de DRT - Transporte a Pedido, flexível;*
 - ✓ *Lançar um novo serviço DRT destinado a pessoas de mobilidade reduzida;*
 - ✓ *Cobertura de 100% do território concelhio com uma oferta de transporte público e partilhado (TPP), podendo, e situações de baixa densidade de ocupação ou períodos de baixa procura ser feito em DRT;*

- ✓ *Estabelecer critérios tarifários e de tomada e largada de passageiros, que potenciem / aproveitem a oferta de operadores intermunicipais;*
- ✓ *Proteger, na medida do possível, a sustentabilidade do comércio tradicional nas zonas centrais e históricas em detrimento das grandes superfícies;*
- ✓ *Ajustar alguns percursos dos TUB ajustar os níveis de serviço ao RJSPTP, tocando novos polos de geração e atração;*
- ✓ *Ajustar alguns percursos das linhas Municipais e Inter-Municipais, em Beja e em outras tonas urbanas para melhor captar a procura e reduzir transpordes;*
- ✓ *Lançar um passe único Urbano para as zonas A + B e um Passe Municipal;*
- ✓ *Estabelecer a possibilidade de o Município requisitar, sem penalização da operação da oferta regular, dentro de determinadas quantidades e contextos / eventos, reforços de serviços com um preço por “vkm” e “veicxhora” pré contratualizado e que pode ser atualizado de acordo com determinados pressupostos, nomeadamente, preço do combustível e dos vencimentos publicados pela ANTROP;*
- ✓ *Disponibilidade de informação aos utentes;*
- ✓ *Alargar os pontos de venda e informação ao público, mas promovendo apps que, a prazo, reduzem a importância destes;*
- ✓ *Criação do “passe empresa”;*
- ✓ *Prever a possibilidade de se adotar um sistema de ajuda á exploração e informação ao público em tempo real, em que os equipamentos embarcados são da responsabilidade do operador e a infraestrutura e a plataforma tecnológica são da responsabilidade da CMB;*
- ✓ *Bilhética interoperacional, fornecendo dados também a plataforma;*
- ✓ *O operador pode propor à CMB a implementação de medidas de melhoria das condições de:*
 - *Circulação dos autocarros (ex.º Corredores de BUS, marcação de M14, M12, etc.);*
 - *acessibilidade e estadia aos pontos de tomada e largada de passageiros.”*

13. Os valores que estiveram na base que enforma o "trabalho a realizar, fixa-se em um milhão, duzentos e oitenta e um mil euros (1.281.000,00€) o preço base do concurso, que

se distribui em cinco anos, fixando-se em cada ano de vigência do contrato a verba máxima de duzentos e cinquenta e seis mil e duzentos euros (256.200,00€), correspondendo a um montante mensal de vinte e um mil trezentos e cinquenta euros (21.350,00€), desdobrado num montante fixo de treze mil e quinhentos euros (13.500,00€), justificado pela operação e investimentos nos veículos e sistemas de bilhética e de informação ao passageiro, uma verba variável no valor máximo mensal de seis mil e oitocentos e cinquenta euros (6.850,00€), em função dos títulos de transporte vendidos e das participações da CMB, IMT e PART e uma verba variável com um máximo de mil euros mensais (1.000,00€) decorrente do serviço de Transporte a Pedido, valores aos quais acresce o IVA à taxa legal em vigor."

14. Acrescenta e densifica a Edilidade de Beja que aos seguintes valores acresce "o IVA à taxa legal em vigor:

- 2.1. um valor fixo mensal de 13.500,00€, para garantia da operação e investimentos nos veículos, sistemas de bilhética e de informação ao passageiro;*
- 2.2. um valor variável mensal com um máximo de 800,00€ em função do número de passes gerais vendidos com uma participação no valor de 4,00€ que decorre da transferência de verbas do programa PART; em função da criação de uma ZONA ÚNICA e da redução no valor dos Passes;*
- 2.3. um valor variável mensal com um máximo de 1.500,00€ em função dos títulos adquiridos no âmbito das competências da CMB em relação aos Transportes Escolares, com uma participação nos passes 4-18 e Sub 23, no valor de 8,00€ no escalão A e 15,00€ no escalão B;*
- 2.4. um valor variável mensal com um máximo de 600,00€ em função do número de Passes 4-18 e Sub 23 vendidos com uma participação no valor de 4,00€ que decorre da transferência de verbas do programa PART; em função da criação de uma ZONA ÚNICA e da redução no valor dos Passes;*
- 2.5. um valor variável mensal com um máximo 2.100,00€ em função dos passes vendidos designados por Passe Social com uma participação da CMB de 862,50€, que corresponde a uma participação de 5,75€ em cada passe e ainda um valor de 1.237,50€ que corresponde a uma participação de 8,25€ em cada passe que decorre da transferência de verbas do programa PART, em função da criação de uma ZONA ÚNICA e da redução no valor dos Passes;*
- 2.6. um valor variável mensal com um máximo 270,00€ em função dos passes vendidos designados por Passe Jovem com uma participação no âmbito do*

programa PART, de 9,00€, em função da criação de uma ZONA ÚNICA e da redução no valor dos Passes;

2.7. *um valor variável mensal com um máximo 180,00€ em função dos passes vendidos designados por Passe Empresa com uma comparticipação no âmbito do programa PART, de 6,00€, em função da criação de uma ZONA ÚNICA e da redução no valor dos Passes;*

2.8. *um valor variável mensal com um máximo 1.400,00€ em função dos passes vendidos designados por Senha de Correspondência com uma comparticipação no âmbito do programa PART, de 14,00€, em função da criação de uma ZONA ÚNICA e da redução no valor dos Passes;*

2.9. *quadro resumo das transferências devidas a valores variáveis de comparticipação nas Urbanas.*

	Nº Títulos Mensal	CMB €	PART €	Total Mensal €	Total Anual €
<i>Passe geral</i>	200	---	800,00	800,00	9.600,00
<i>Passe 4-18 e Sub23- escalão A e B¹</i>	150	1.500,00	600,00	2.100,00	25.200,00
<i>Passe-social²</i>	150	862,50	1.237,50	2.100,00	25.200,00
<i>Passe jovem 4-13 anos³</i>	30	---	270,00	270,00	3.240,00
<i>Passe empresa (5 un.)⁴</i>	30	---	180,00	180,00	2.160,00
<i>Senha de correspondência⁵</i>	100	---	1.400,00	1.400,00	16.800,00
		2.362,50	4.487,50	6.850,00	82.200,00

15. Neste sentido, a autarquia pretende despoletar este procedimento por concurso, sendo que do caderno de encargos decorrem as principais obrigações contratuais seguintes:

- A Cláusula 2.^a estabelece que a prestação de serviços é direcionada para a Exploração dos ‘Transportes Públicos e Partilhados’ de Beja, mediante Contrato de Prestação de Serviços“, caracterizado nos Anexos ao Caderno de Encargos que abrange:
 - ✓ a exploração dos serviços de transporte público de passageiros urbanos, Urbanas de Beja;
 - ✓ a gestão do serviço de Transporte a Pedido às freguesias rurais.

- A Cláusula 5.^a estabelece que antes do termo do Período de Transição, o Operador deve, nomeadamente:
 - ✓ enviar à CMB os documentos comprovativos de todas as licenças e autorizações necessárias para a Prestação de Serviços, assim como do cumprimento do disposto no Contrato em matéria de seguros;
 - ✓ apresentar à CMB, para aprovação, pedidos de subcontratação que se considera necessária;
 - ✓ todos os demais documentos que se revelem necessários para demonstrar que o Operador reúne as condições necessárias para o exercício das atividades de Operação e Manutenção.

- A Cláusula 7.^a estabelece que a empresa que irá efetuar o serviço, obriga-se a realizar a exploração objeto do contrato, fornecendo um serviço de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade sem qualquer interrupção ou quebra e de acordo com os critérios especificados no Plano de Oferta;

- A Cláusula 13.^a estabelece que o preço base é o já referido, sendo este o preço máximo que a entidade se propõe a pagar para a prestação dos serviços anteriormente referidos, conforme disposto no artigo 47º do CCP;

- Sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no caderno de encargos ou nas cláusulas contratuais, da celebração do contrato decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais: (i) o cumprimento de, pelo menos, o Plano de Oferta aprovado pela CMB que em cada momento estiver em vigor; (ii) a prestação do serviço deverá respeitar as paragens, horários e frequências definidas nos Anexos I e II; (iii) Em caso de avaria diligenciar pela reposição das condições normais de operação ou providenciar formas alternativas de serviço que assegurem na ligação, na quantidade e nos horários, as condições anunciadas ao público.

- A Cláusula 21.ª estabelece que a CMB detém, nos termos previstos na lei e no Contrato, poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações do Operador, e que a existência e o eventual exercício dos poderes de direção e fiscalização antes referidos não envolvem qualquer responsabilidade da CMB pelas tarefas inerentes à realização das prestações objeto do Contrato, a cargo do Operador;
- A Cláusula 22.ª refere que salvo o caso em que a interrupção ou suspensão do serviço seja imputável a CMB, o Operador é responsável por todos os custos inerentes ao cumprimento das obrigações referidas nos números anteriores, incluindo os custos de todas as ações adotadas, para mitigar o impacto nos utilizadores da interrupção ou suspensão de serviço;
- A Cláusula 23.ª refere que sem prejuízo da possibilidade de sequestro ou resolução sancionatória do contrato de concessão nos termos do artigo 333.º do CCP, a CMB pode, com observância do procedimento previsto nos nºs 1 do artigo 325.º e no artigo 329.º do CCP, aplicar multas em caso de incumprimento do Operador das suas obrigações;
- A Cláusula 33.ª refere que o prestador de serviços se obriga a estabelecer e a manter uma estrutura de recursos humanos que permita dar satisfação aos objetivos propostos e às exigências do Contrato, devendo dispor, durante todo o Período de Funcionamento Normal, de um número suficiente pessoal dotado de experiência, formação adequada e qualificação ou licenciamento necessário (quando aplicável) para exercer, de forma contínua ou pontual, as atividades objeto do Contrato.

16. As cláusulas técnicas estabelecem ainda que:

- É objetivo da CMB, com a prestação do serviço de Transportes Urbanos de Beja e com o serviço do Transporte a Pedido:
 - ✓ garantir bons níveis de regularidade do serviço;
 - ✓ servir, com qualidade, as Uniões de Freguesias de Santiago Maior e S. João Baptista e Salvador e Santa Maria;
 - ✓ servir, com qualidade, as freguesias rurais aos fins-de-semana e feriados.

17. O ponto 4.2 estabelece que o serviço tem que estar assegurado por o número de veículos necessários à produção da oferta definida, para as 6 carreiras urbanas e garantia de substituição de veículos em caso de avaria e cumprindo as seguintes disposições (sendo obrigatório no âmbito da proposta o Operador fornecer as características técnicas do material circulante a alocar ao serviço, o qual deve:

- a) estar devidamente licenciado e homologado nos termos da legislação em vigor para a atividade de transporte público de passageiros;
- b) ser de tipologia e características adequadas ao serviço que, atendendo às características do mesmo nas Urbanas devem, preferencialmente, serem do tipo MINI ou MIDI;
- c) no Transporte a Pedido os veículos devem ter a capacidade mínima de 4 lugares;
- d) possuir ar condicionado.

18. Para além destas indicações, as Urbanas devem:

- e) ter cor uniforme e com logótipo da CMB e identificação da carreira;
- f) preferencialmente terem piso rebaixado e ser equipadas com dispositivos para melhorar a acessibilidade de PMR, nomeadamente, rampas manuais;
- g) possuírem dispositivos para o transporte de bicicletas na retaguarda dos veículos com a capacidade para, pelo menos, uma bicicleta e, preferencialmente, duas bicicletas;
- h) ter uma idade média, no máximo, de 11 anos, não se admitindo veículos com idade superior a 15 anos durante os 5 anos de vigência do contrato;
- i) utilizar, preferencialmente, veículos com tecnologias amigas do ambiente (ex. veículo elétrico, híbrido, gás natural, biogás) e se forem utilizadas unidades a diesel terem motores EURO VI;
- j) deverão estar equipados com infraestrutura técnica para a instalação de sistema de posicionamento global (GPS) com localização em tempo real dos veículos, mudança automática de paragens nas consolas instaladas nos veículos e consequente comunicação da recebida nestas com o painel eletrónico instalado no interior dos veículos, o sistema deve permitir a localização de viaturas e dos atrasos e avanços, monitorização do serviço e informação ao passageiro, planeado e em tempo real (Anexo X);
- k) no interior devem dispor de informação visual em painéis eletrónicos de LEDS e sonora com a indicação da próxima paragem;
- l) no exterior devem dispor de painel com indicação da Urbana;

- m) deverão suportar infraestrutura técnica baseada num equipamento de TV (LCD), um equipamento multimédia do tipo PC e periféricos adicionais do tipo router/modem;
- n) o sistema de áudio dos veículos deve possibilitar a ligação de fontes externas de áudio;
- o) os assentos dos bancos devem ser almofadados.

E que para além destas indicações o Transporte a Pedido:

- p) poderá evoluir no sentido da disponibilização ao Operador de uma plataforma informática para a gestão dos pedidos e otimização dos percursos;
- q) a plataforma mencionada poderá ser utilizada pela CMB ou pelo Operador conforme acordo posterior entre as Partes.

III - DA ANÁLISE

19. O artigo 3º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2º 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.

20. 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.

21. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10º 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 nº 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
22. Destarte, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento précontratual pelo Município enquanto autoridade de transportes.
23. 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 organizativo.
24. Do mesmo passo, nos termos do artigo 10º 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.
- 25.. Por outro lado, do artigo 5º do Regulamento e do artigo 16º 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 (Alterado pelo Regulamento (UE) nº 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016), no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma

regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

26. Quanto a esta matéria, o artigo 3º do RJSPTP estabelece que:

- **«Contrato de serviço público»** é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- **«Compensação por obrigação de serviço público»** é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
- **«Obrigação de serviço público»** é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

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

28. 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 nº 167/2008, de 26 de agosto"*.

29. Acresce que, segundo o vertido no artigo 20º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela"*

autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;

- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".*

30. Outrossim, 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.

31. 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 querer 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.

32. No caso em apreço, há lugar ao pagamento de uma remuneração sendo o operador, nos termos do disposto no Caderno de Encargos, remunerado, também, pelas receitas tarifárias.

33. 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 prévia e objetivamente definidas 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 diretas e indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
34. Assim, considera-se que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes, sendo que 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.
35. Neste contexto, 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.
36. Considera-se pois 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 elevada, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
37. Ponderadas as apreciações supra elencadas, considera-se que o Caderno de Encargos especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.
38. Contudo, 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, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
39. 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.

40. Noutra vertente, em sede de aplicação de sanções, cremos não se perfilar claro o que se considera o (in)cumprimento de horários ou percursos, por não se estabelecerem desvios ou bandas aceitáveis de desvio face ao programado, pelo que também não bastará introduzir reporte de informação se tal não evitar o apuramento ou a diluição de quebras de serviço.
41. Nesse sentido, sugere-se a clarificação destes aspetos de forma a mitigar as divergências interpretativas entre o Município e o operador, mas também para que se considere que as obrigações contratuais estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.
42. Por outro lado, 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.
43. Afigura-se ser pertinente referir que o nº5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, sendo que tal se revela da maior importância para um correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias.
44. No que tange à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo escrupuloso 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 (cuja menção consta dos documentos concursais), bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
45. Contudo, para alcançar tal desiderato, é essencial, igualmente, que o operador proceda à elaboração do 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.

46. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento 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.
47. Pretende-se assim evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regras vinculativas e estáveis e que não possam ser invocadas por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Outrossim, deve 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.
48. Finalmente, o prazo de duração do contrato está em linha com os prazos contratuais estabelecidos no Regulamento, no RJSPTP e no CCP para a prestação de serviços em modo rodoviário com este objetivo e volume de produção.

IV - DAS DETERMINAÇÕES

49. Face ao exposto considera-se ser de determinar:

- Eliminar a discricionariedade na aplicação das cominações contratuais, definindo a sua gravidade e graduação, e que sejam associadas não apenas a obrigações de desempenho operacional (objetivas/mensuráveis) mas também a obrigações (objetivas) de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade;
- A introdução no contrato de que o período relevante para a aferição de incumprimentos deve ser coincidente com o período de reporte e recolha de dados (mensal), independentemente de se fixar o momento da aplicação de sanções numa base anual, ou em período inferior, no sentido de evitar a diluição de quebras de serviço e/ou ponderar estabelecer um grau de maior ou menor gravidade, conforme a ultrapassagem de um limite de x% de incumprimento de horários se verifique de forma dispersa ao longo do ano ou se concentre em períodos de um ou mais meses;
- Referência expressa ao cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP;

- Promover a existência de adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias;
- A inserção, no caderno de encargos, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290º - A do CCP, com indicação das principais competências do Gestor do Contrato, designadamente: **(i)** Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador **(ii)** Assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; **(iii)** Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; **(iv)** Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, 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.

50. Identicamente se determina, em ordem a dar cumprimento ao previsto no artigo 7º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município, que este permita, designadamente, obter os dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes, e que da execução contratual também resulte a avaliação e informação, com dados concretos e não com estimativas:

- Sobre se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
- Especificar que custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que os custos são efetivamente cobertos pela remuneração contratada;
- Apurar se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou alteração de custos de contexto, sendo tal necessário para garantir a transparência objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos;

- Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹ na gestão contratual e remete tal informação à AMT;
- A obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance.

V - DAS CONCLUSÕES

51. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação formalmente prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município de Beja está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor.
52. De referir, igualmente, que a mencionada *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.
53. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais.
54. 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 atinentes aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

55. No que belisca à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores elou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.
56. Atentas as considerações que se acabaram de recensear, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, condicionado à implementação das determinações referidas supra e ao cumprimento das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT.

Refira-se que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado destas determinações.

Lisboa, 15 de novembro de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial