AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

PARECER N.º 33/2019

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Almeida (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por via de email datado de 21-08-2019, um pedido de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, relativo à aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros naquele concelho.

2. Aquela comunicação é composta pelas peças procedimentais e respetiva fundamentação, tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT, em 21-08-2019 e respondidos a 22-08-2019.

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 e promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.

5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

   - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço[1];

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais[2];
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados[3];
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade[4].

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 2007[5] (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar 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 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

[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.

mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societais 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. Refere o documento designado de "despacho de abertura" que *"a lei n.º 52/2015 de 9 de junho, determinou que as Comunidades Intermunicipais deviam assumir as redes de transportes de passageiros nos diversos concelhos que as integram até ao dia 3 de dezembro de 2019. O Município de Almeida, delegou as competências na área de transportes na Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela. Até ao presente momento a Comunidade Intermunicipal, não prevê, uma data possível para o lançamento do referido concurso. Esta incerteza, determinou um atraso no planeamento do concurso. Acresce ainda, que o Agrupamento de Escolas de Almeida, só enviou para a Câmara Municipal a lista do número de alunos que vão utilizar o transporte escolar no final do mês de junho, ora, tal elemento é fundamental, quer na estruturação do preço unitário do passe escolar, bem como na definição da tipologia de autocarro a utilizar nos diversos circuitos.".*

10. Face ao exposto, e *"sendo essencial o lançamento deste procedimento, abra-se procedimento, por Concurso Público, nos termos da alínea b), do nº 1, do artigo 20º, conjugado com o artigo 38.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), para Aquisição de Transporte Escolar em Serviço Público de Transporte de Passageiros regular, em que o valor estimado para a despesa a efetuar é cerca de 86 526,15€ (oitenta e seis mil, quinhentos e vinte e seis euros e quinze cêntimos), sendo o preço base por lote o seguinte sendo o preço base por lote o seguinte:*

    - *Lote 1- Circuito 1 - Aquisição de serviço públicos de transporte de passageiros regular – Almeida – Miuzela extensão total de 110km – 19 094,76€;*
    - *Lote 2- Circuito 2 - Aquisição de serviço públicos de transporte de passageiros regular – Alto Leomil – Almeida extensão total de 86 km – 14 447,92€;*
    - *Lote 3- Circuito 3 - Aquisição de serviço públicos de transporte de passageiros regular – Paraizal – Almeida extensão total de 120 km – 19 283,81€;*

- *Lote 4- Circuito 4 - Aquisição de serviço públicos de transporte de passageiros regular – Miuzela – Almeida extensão total de 96 km – 18 988,56€;*
- *Lote 5- Circuito 5 - Aquisição de serviço públicos de transporte de passageiros regular – Escalhão – Almeida extensão total de 64 km – 7 455,23€;*
- *Lote 6- Circuito 6 - Aquisição de serviço públicos de transporte de passageiros regular – Escarigo – Vilar Formoso extensão total de 84 km – 7 255,87€.".*

11. O mesmo documento refere que *"Na definição do preço base encontrou-se uma dificuldade uma vez que não existe historial, nem dados suficientes que nos permita a nível de média aritmética estrutural um valor detalhado, como repartição de custos ligado à prestação de serviços. Nesta perspetiva elaborámos um exercício matemático, com quatro variantes, nas quais está incluído o custo total diário do passe, o custo total de passes, o valor da compensação diária, que tem como referência os kms percorridos em cada circuito, pelo factor de compensação diária (preço unitário por km). Dada a variabilidade dos factores encontrados a compensação diária foi definida como a mais segura nesta fase de incerteza aquela que os preços unitários dos valores dos passes do ano de 2018 ditou, tendo como base o valor total pago em cada circuito. Será na fase de concurso com a obrigação da definição dos preços unitários que irá constituir um histórico mais fidedigno. O preço base por circuito resulta da identificação dos custos unitários dos passes necessários para 2019 e um valor de compensação encontrado face ao histórico para período fixado de 61 dias até 3 de dezembro.".*

12. Em sede de esclarecimentos, o Município acrescentou que *"nos cálculos efetuados no documento que enviamos em anexo com o nome "Exercício matemático" resulta evidente os custos por km médios de 1,64€ e 1,65€. Os custos por circuito apresentam maiores variações tendo como comparação o cenário de 2018, quando estimamos valores de custo por km diferenciadores por circuito e fazendo correlação permite ter uma maior aproximação de 2018. Todavia são valores muito diferentes dos calculados tendo como base o custo por circuito e lhe retirarmos os valores correspondentes aos passes, os mesmos mostram uma maior variação em relação aos de 2018 e dado que os custos dos passes do circuito 5 e 6 são superiores aos custo total dos circuitos de 2018 optamos por o ultimo quadro (amarelo) nesta fase de incerteza que poderá vir a ser testado submetendo à concorrência.".*

13. Mais refere que, para o efeito, foi tido em conta o *"custo resultante de anterior procedimento (verificação de faturas do protocolo celebrado referente ao ano letivo*

2018/2019)" e feito com a "empresa, Rodoviária da Beira Interior, S.A., protocolo este que não previa a obrigação de transmissão de informação de forma detalhada. Esse valor(compensação) foi calculado efetuando a diferença entre o valor dos passes o valor total da fatura por circuito. Informamos também, que para o cálculo dessa compensação, não foram verificados vários anos, tendo sido só considerado o ano anterior como referência.".

14. O caderno de encargos estabelece na Cláusula 3.ª que o contrato, na sequência de concurso público, terá a duração limitada a 03/12/2019.

15. Segundo a Cláusula 5.ª constituem obrigação do operador, entre outras:

- *Obrigação de executar o contrato de acordo com o descriminado no caderno de encargos - parte II – Especificações técnicas;*
- *Reunir as condições legais, técnicas e logísticas subjacentes à prestação do serviço de transporte públicos de passageiros, que se propõe realizar;*
- *Cumprir a legislação aplicável aos transportes públicos de passageiros;*
- *Obrigação de garantir a atividade descrita na alínea anterior, por profissional que detenha as habilitações exigidas por Lei;*
- *Cumprir a legislação aplicável, desde alvará às condições técnicas do veículo;*
- *Comunicar às entidades competentes (SIGGESC) os circuitos a realizar;*
- *Obrigação de comunicar mensalmente à entidade adjudicante a informação constante do artigo 22.º da Lei nº 52/2015 de 9 de junho;*
- *Cumprir com máximo rigor os horários constantes do anexo III deste caderno de encargos e manter um contrato de seguro que cubra os riscos próprios da atividade desenvolvida;*
- *Obrigação de assegurar que, todas as atividades previstas sejam efetivamente prestadas;*
- *Obrigação de executar o contrato, com absoluta subordinação aos princípios da ética profissional, isenção, independência, zelo e competência;*
- *Obrigação de prestar as informações que forem solicitadas pelos serviços municipais;*

- *Obrigação de assumir plena responsabilidade pelos serviços objeto do contrato, sendo o único responsável perante a entidade adjudicante;*
- *Obrigação de comparecer a reuniões convocadas pela entidade adjudicante, para acompanhamento da execução do contrato;*
- *Obrigação de assegurar que, todas as atividades previstas sejam efetivamente prestadas;*
- *Obrigação de garantir a correta utilização e conservação de todo o equipamento que, para o efeito, lhe seja cedido pela autarquia, correndo por sua conta as perdas e danos verificados por dolo ou negligência, sendo também da sua responsabilidade os custos inerentes à utilização negligente de todo o equipamento posto à sua disposição, incluindo os danos a terceiros;*
- *Sujeitar-se à ação fiscalizadora da entidade adjudicante;*
- *Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados ao serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessária à perfeita e complexa execução das tarefas a seu cargo.*

16. De acordo com a letra da Cláusula 10.ª, *"Sem prejuízo da possibilidade de resolução sancionatória do contrato nos termos do artigo 333.º do Código dos Contratos Públicos, o contraente público pode, com observância das regras previstas nos artigos 325º e 329º do Código dos Contratos Públicos e no artigo 45º do RJSPTP, aplicar multas em caso de incumprimento pelo contraente das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do contraente público emitidas nos termos da lei ou do contrato.".*

17. Neste sentido, o contrato prevê que os incumprimentos do contraente são divididos entre infrações leves, graves e muito graves, com penalizações que oscilam entre €250 e €1000 euros para as primeiras, €1000 e €5000 euros para as segundas e entre €5000 e €10 000 euros para as terceiras.

18. Nas infrações leves estão incluídos, entre outros:

    - Incumprimentos de horários, considerando atraso superiores a 10, 20 ou 30 minutos e num mês tenham ocorrido durante 15 dias, e que o atraso não seja justificável por razões de força maior ou por condições meteorológicas;
    - Que os autocarros que prestem o serviço, não se apresentem limpos interior e exteriormente.

19. Nas infrações graves estão incluídos, entre outros:

    - Realização de forma deficiente do circuito, no qual não são cumpridas todas as paragens de recolha de passageiros, e que num mês tenha ocorrido durante 3, 7 ou 15 dias, não sendo justificável por razões de força maior ou por condições meteorológicas;
    - Que o motorista tenha comportamentos onde demonstre falta de urbanidade e civismo no trato com os passageiros, de forma regular e habitual;

20. Consideram-se infrações muito graves, sancionáveis com multa contratual:

    - Não realização do circuito, sem aviso prévio à entidade contratante, durante 3 dias ou por período superior a 3 dias, e que não seja justificável por razões de força maior ou por condições meteorológicas;
    - O motorista realize um tipo de condução perigosa, no qual coloca em causa a segurança das pessoas, de forma reiterada e habitual;
    - O motorista exiba um comportamento que indicie o consumo de algum tipo de substância que afete a sua capacidade de condução e em que pode colocar em perigo a segurança dos passageiros.

21. Mais se especifica que as indeminizações devidas poderão ser deduzidas das somas devidas pela entidade adjudicante ao adjudicatário e que, em caso de resolução do contrato por incumprimento do adjudicatário, a entidade adjudicante pode exigir uma sanção pecuniária de valor correspondente a metade do valor do contrato, se outra mais elevada não for devidamente apurada.

22. Por outro lado, por cada dia de atraso no cumprimento da obrigação de comunicar mensalmente à entidade adjudicante a informação constante do artigo 22.º da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, será aplicada uma multa de €250 euros/dia, sendo que a não entrega de qualquer elemento constante das obrigações contratuais determina a perda do direito da entidade adjudicatária de reclamar qualquer compensação financeira pela realização do serviço público de transporte

23. As especificações técnicas que remetem para os locais de início e fim de cada trajeto são estipuladas no Anexo III, indicando que os veículos utilizados para a execução do serviço, por circuito, devem ter, no mínimo, 55 lugares devidamente licenciado para a execução da prestação, bem como que todos os lugares dos veículos utilizados devem

ser equipados e que o valor da receita efetuada com a cobrança de bilhete reverte exclusivamente para a entidade adjudicatária.

24. Quanto ao procedimento pré-contratual, apesar de ter apresentado uma primeira proposta de realização de concurso público urgente, e terem sido suscitadas dúvidas sobre a verificação do requisito da urgência exigido pelo artigo 155.º do CCP, o Município reformulou as peças procedimentais, considerando agora ser de lançar um procedimento por concurso público, com o preço base de €86 526,15 (oitenta e seis mil, quinhentos e vinte e seis euros e quinze cêntimos).

25. O procedimento, cuja adjudicação *"será feita de acordo com o critério, "Economicamente mais vantajoso" para a entidade adjudicante, na modalidade em que a avaliação do preço enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar"*, estabelece que a *"adjudicação pode ser efetuada por 6 lotes, podendo o "concorrente apresentar proposta para um, para vários ou para todos os lotes sujeitos a concurso, sendo que, terá que apresentar individualmente proposta para cada um deles."*.

III – DA ANÁLISE

26. Antes demais, a título de enquadramento, cumpre referir que com a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o (RJSPTP) bem como do Regulamento, se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço publico (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública (modelo de "concorrência-regulada").

27. Segundo os artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário, atribuídos ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, *"mantêm-se em vigor até ao final do respetivo prazo de vigência ou até 3 de dezembro de 2019, consoante a data que ocorrer primeiro"* e *"não podendo o respetivo prazo de vigência terminar, em caso algum, após 3 de dezembro de 2019."*.

28. Tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, e que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste

serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.

29. Do mesmo passo, refere o artigo 8.º do Regulamento que *"Até 2 de dezembro de 2019, os Estados-Membros tomam medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5. º a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte."*.

30. De referir que o Regulamento refere, no artigo 5.º, indistintamente "procedimentos de adjudicação", "formas de adjudicação" ou "adjudicação", mas precedida dos necessários "procedimentos" ou mesmo "participação em adjudicações de contratos por concurso", pelo que não decorrerá que a adjudicação (ato administrativo adjudicatório em sentido próprio) deva impreterivelmente ser efetuada antes daquela data. Aliás, referem as orientações da Comissão que *"a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público"* e *"aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais."*.

31. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, neste período, iniciar o processo que conduza à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista uma decisão efetiva de submissão à concorrência antes do fim do período transitório.

32. Até porque, tendo em conta os procedimentos e prazos imperativos subjacentes ao lançamento de tais procedimentos, incluindo eventuais vicissitudes inerentes à tramitação destes processos, como sejam impugnações judiciais, bem como os prazos inerentes à emissão de pareceres de entidades competentes, como a AMT e o Tribunal de Contas, poderá verificar-se que mesmo os procedimentos lançados no período transitório poderão não se encontrar adjudicados até 3 de dezembro de 2019.

33. A AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes

sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes[6], além de ter realizado ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos.

34. Neste contexto, foi emitida uma informação *"Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007* – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência"[7], na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitado.

35. Foi também referido que a possibilidade de recurso excecional a um ajuste direto depende da verificação prévia, por parte das autoridades de transportes, de requisitos específicos previstos na lei quando, onde e caso se verifique que devam ser demonstrados, tendo sempre que ser justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade, às entidades adjudicantes, das circunstâncias invocadas.

36. 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, tendo em atenção os artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.

---

[6] Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf ; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/ ; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT https://www.amt-autoridade.pt/pronúncias-e-pareceres/#tab-2 (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versão-10-10.pdf; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definição-de-«serviços-mínimos»-PUB.pdf ; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: https://gtat.pt/seminarios-conferencias/ (xiii) Experiências de contratação internacionais; https://gtat.pt/estudos/ (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: https://gtat.pt/estudos-e-guioes/

[7] Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf

37. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos[8].

38. Contudo, existem evidências da celebração de contratos interadministrativos entre o Município e a Comunidade Intermunicipal o que se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, antes e depois de 2019[9].

39. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Em rigor, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.

40. 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

---

[8] 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.

[9] Tal pode (i) Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte; (ii) Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços; (iii) Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis; (iv) Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público; (v) 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; (vi) Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento[10] 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.

41. O artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

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

42. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público*[11] *ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e* detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.".

43. 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*

[10] Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.
[11] Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

público respetivo", nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.

44. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

    - *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
    - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".*

45. 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.

46. 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.

47. No caso em apreço, há lugar ao pagamento de uma remuneração ao operador, revertendo as receitas tarifárias para o Município, sendo, portanto um contrato do tipo *"gross cost"*.

48. Para fundamentação do preço contratual, o Município apresentou os dados históricos da atual prestação de serviços quanto a procura, custos e receitas associadas/proveitos, associados, tendo-os apresentado por linha, informando que o preço base do procedimento teve em conta aqueles dados, com o pressuposto de manutenção das mesmas linhas e procura.

49. Tais dados históricos são uma base de partida, entendendo-se que o prosseguimento de um procedimento concursal pode potenciar os efeitos benéficos da concorrência, permitindo a competição entre potenciais prestadores de serviços, prosseguindo uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar, não conferindo 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 é atribuído diretamente e não na sequência de procedimento concursal.).

50. Acresce que com a existência de obrigações de reporte de informação relevante e pelo facto de se tratar de um procedimento concorrencial, proporciona-se uma confirmação, através do teste do mercado, do preço contratual anteriormente definido por ajuste direto e obtêm-se informação tendente a calibrar futuros procedimentos concursais.

51. Não existindo anteriormente obrigações de informação, como tem sido prática generalizada, os exercícios de fundamentação por parte dos Municípios têm sido dificultados, sendo mais difícil procurar a total conformidade com os artigos 23.ª e 24.º do RJSPTP e com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

52. Por isso, considera-se também que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada[12], bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

53. Ainda que o cumprimento de algumas obrigações de transmissão de informação estejam estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, é relevante considerar que o contrato estabeleça mecanismos claros que assegurem o cumprimento de obrigações de reporte.

54. Seria da maior relevância a previsão da obrigação do operador entregar mensalmente ao Município um reporte da execução do contrato, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.

55. 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[13], adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

56. Por isso, considera-se também que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018[14], produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

---

[12] 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".

[13] 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. , 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. (...)".*

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

57. Além disso, revela-se igualmente relevante para o cumprimento das obrigações de transmissão de informação constantes do Regulamento n.º 430/2019, Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, e para os devidos efeitos de cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento."[15]

58. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros[16], sendo que tal se revela da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público[17]. 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[18].

59. No que se refere à definição de obrigações contratuais é essencial avaliar se as mesmas estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva, transparente, e vinculativas, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.[19] o que é

---

[15] [15] Refer 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.* Também para aferir as condições previstas no Acordão Altmak, 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."*

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

[17] Como refere a Comunicação da Comissão *"Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público".* Acrescenta que os *"n. ºs 1 e 2 do artigo 4. º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. (…). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial 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 (…)".*

[18] 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."*

[19] Refere a Comissão Europeia (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) que 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 não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo

um pressuposto para considerar que a iniciativa pública está em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu.

60. No caso concreto, as obrigações contratuais são especificadas, estabelecendo o cumprimento de carreiras e horários, existindo indicadores sobre as obrigações de *performance* ou de transmissão de informação, sendo estabelecida uma sanção para o incumprimento das obrigações contratuais ou a possibilidade de ressarcimento de danos causados que daí derivem, o que constitui um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais e para a procura da eficiência, evitando o pagamento de multas contratuais.

61. O contrato prevê ainda desvios que considera aceitáveis ao cumprimento horários e circulações, considerando-se, contudo que deverá ser esclarecido, no contrato, a razão da existência de diversos desvios aceitáveis (Cláusula 10.ª), se para efeitos de graduação de multas contratuais ou se para efeitos de ponderação de períodos de referência para apuramento de incumprimentos ou mesmo outros.

62. Ou seja, atenta a construção desta cláusula, não são claras as diferentes consequências, por exemplo, para atrasos de 10, 20 ou 30 minutos, sendo todos eles considerados infrações leves.

63. Por outro lado, considera-se que deve existir o sancionamento de qualquer das obrigações contratuais não referidas expressamente na cláusula 10.ª, sendo que a aplicação genérica da figura da resolução contratual se afigura inexequível, designadamente para obrigações como "comparecer a reuniões convocadas pela entidade adjudicante". Não se afigura assim credível que o Município acione a resolução contratual nesta situação - pois implicaria um novo procedimento – o que quererá dizer que, no limite, o operador poderá incumprir sem a aplicação de qualquer sanção.

64. Também, 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

---

Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece 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) 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; (iv) 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; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um 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.

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[20][21]

65. De recordar que o Município:

- Fixou os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
- Teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também especificas 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;
- Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através do estabelecimento de sanções contratuais.

66. Assim, 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 (sublinhado nosso), existindo obrigações contratuais definidas e perante remunerações que – face aos dados disponibilizados - se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sublinhado nosso), 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.

67. No que se refere 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, tendo em conta uma desagregação por linha e tipo de serviço, e uma ponderação de cenários com ou sem obrigações de serviço público, os dados apresentados pelo Município não apresentam

[20] Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: http://www.amt-autoridade.pt/notícias-e-comunicados/comunicados

[21] 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.

o nível de detalhe que seria exigível ainda que se sublinhe que foram efetuados alguns exercícios tendo em conta os dados existentes.

68. Assim considerar-se-á que preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, incluindo-se uma margem de lucro razoável para o operador, sendo o teste do mercado, efetuado em procedimento concursal público, uma forma de aferir da acuidade daqueles dados.

69. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população[22], até à avaliação e conclusão de um novo procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, até 3 de dezembro de 2019.

70. Num cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderiam configurar-se outro tipo de ponderações, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato que esteja em causa (seja ajuste direto seja concurso)

71. 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.

72. No entanto não se pode deixar de referir que desde 2015 são claras as obrigações legais nesta matéria, sendo que o Município não assumiu competências nesta matéria este ano, mas desde que celebra contratos com operadores, sempre associados ao transporte escolar, o que equivale a dizer que as necessidades em causa são periódicas e previsíveis.

73. Naturalmente, sendo previsível o fim do contrato em vigor e considerando que a preparação de Concurso Público, que enquadre a prestação dos serviços públicos em vigor para lá de 3 de dezembro de 2019, ainda se encontra pendente, a rutura ou risco de rutura iminente de serviços também seria objetivamente antecipável pela autarquia.

---

[22] 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."*

74. Contudo, numa ótica de proporcionalidade é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de emergência.

75. E quanto a situações de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços haverá que valorar positivamente o direito à mobilidade dos cidadãos, independentemente da interruptibilidade do serviço público e do despoletar dos competentes procedimentos administrativos poder (e dever) ter sido devidamente antecipado pelo Município.

76. Caso fossem exigidas obrigações adicionais de fundamentação, previamente ao lançamento do procedimento, estaria irremediavelmente comprometida a possibilidade de emitir um ato administrativo pelo Município que garantisse a prestação de serviço público de transporte de passageiros no mês de setembro.

77. Por outro lado, existe o dever de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De facto, nos termos do 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."[23]

78. Desde logo, considera-se recomendável que seja divulgada informação suficiente para todos os concorrentes[24], designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, remunerações pagas, ou aqueles que possam caracterizar sumariamente a atua prestação de serviços e o território, o salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio

79. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem competitiva inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é passível de ser eliminada, 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.

80. Noutro prisma, considera-se relevante a referência expressa a um período de transição inicial[25], pois na perspetiva potencial de o vencedor do concurso não corresponder ao atual operador, é premente garantir a possibilidade de este alocar a frota aos serviços em causa ou efetuar outros testes que sejam necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência.

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. Finalmente, de sublinhar a opção do Município pela adjudicação por lotes, como forma de estimular a concorrência.[26]

---

[23] 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 *(...) à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.",*

[24] *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."*

[25] Ver Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf

[26] De qualquer modo, sugere-se, para este efeito, a leitura do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, da Autoridade da Concorrência, Disponível em: http://www.concorrencia.pt/CombateAoConluionacontratacaopublica/

IV – DETERMINAÇÕES

84. Tendo em conta que se trata de um contrato com duração limitada a 3 de dezembro de 2019 e pretendendo assegurar o transporte público e de estudantes a partir de setembro de 2019, quanto a determinação e cumprimento de obrigações de serviço público, determina-se que no contrato:

- Deve ser esclarecida a cláusula 10.ª, nos termos já referidos, designadamente quanto às diferentes consequências dos diversos desvios previstos a horários e circulações;
- Quando se refere que todos os lugares dos veículos utilizados devem ser equipados, deve ser esclarecido, o que se entende por "equipados";
- Deve ser prevista a aplicação de sanções contratuais para todas as obrigações – exceto para as quais já se encontram previstas sanções especificas, independentemente da existência da figura da resolução contratual;
- Deve ser previsto o período relevante para a aferição de incumprimentos, podendo ser diário ou coincidente com o período de reporte e recolha de dados (mensal), no sentido de evitar a diluição de quebras de serviço e/ou ponderar estabelecer um grau de maior ou menor gravidade;
- Deve ser previsto o período de transição inicial, de forma a assegurar a entrada, sem disrupções de um novo operador;
- No procedimento concursal deve ser divulgada informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio;
- Deve ser inserida, 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.

85. Quanto a fundamentação de compensações financeiras e execução contratual deverá propugnar-se para alcançar pressupostos de transparência e objetividade, 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 da recursos públicos. [27] [28] pois dessa forma também se propicia 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. Nesta esteira, determina-se também que:

- Deve ser garantido que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, relativos a dados de gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada[29], por gasto, rendimento e linha, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração;
- Deve ser elaborado um relatório mensal e final de execução contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem, especificadamente, os

[27] 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."*

[28] 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. (...)".*

[29] Como refere a Comunicação da Comissão *"Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público".* Acrescenta que os *"n. ºs 1 e 2 do artigo 4. º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial 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 (...)".*

princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e amplamente expressos no presente parecer. Do mesmo passo, os dados de base transmitidos devem ser confirmados/completados nas execuções mensais e final tendo em conta o maior detalhe dos gastos e rendimentos associados à exploração do serviço público, de acordo com o previsto no RJSPTP;

- Devem ser tidos em contas os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018[30].e remeter tal informação à AMT;
- Devem ser transmitidos à AMT 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;
- Devem ser elaborados os relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015[31].

76. Determina-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, também para os efeitos das anteriores determinações;
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes 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

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

[31] Tal norma prescreve 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".* Também para aferir as condições previstas no Acordão Altmak, 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."*

regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;

- Que se cumpriram os 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;
- Ter em conta as obrigações de comunicação à Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

V – DAS CONCLUSÕES

77. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Almeida estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros prestado no concelho até a realização de um procedimento concursal local e global, que integre todos os serviços públicos de transporte de passageiros na região, até ao fim de 2019.

78. De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas.

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

80. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação

regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

81. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores 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.

82. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento concursal é positivo, condicionado à ponderação e cumprimento 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. De referir que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado.

83. Dada a complexidade do procedimento, bem como o seu prazo meramente trimestral, e estando-se na pendência de preparação do lançamento de um concurso público para todo o sistema de transportes na região até ao fim de 2019, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverá ser demasiado intrusivo e excessivo a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores á contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, 29 de agosto de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial

Direção de Supervisão