

PARECER N.º 23/AMT/2020

SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Almeirim remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por mensagem de correio eletrónico, de 08-10-2019, as peças procedimentais relativas ao “procedimento *adjudicatório para a aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros – Transporte Urbano de Almeirim (TUA)*”, para o período até 31 de dezembro de 2021, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Em anexo àquele comunicação, foram remetidos a esta Autoridade os seguintes documentos: documento de fundamentação jurídica, económica e financeira; Contrato Interadministrativo de delegação/partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, Contrato de Cooperação no âmbito de implementação do PART – Programa de Apoio à Redução Tarifária nos serviços públicos de transportes urbanos de passageiros entre Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo e o Município de Almeirim, o mapa do circuito do serviço de transportes, as peças do procedimento do Concurso Público e o Relatório de Atividade do TUA de 2019¹.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento

¹ Tendo em vista o esclarecimento de dúvidas desta Autoridade no que respeita ao prazo de execução do contrato após a assinatura do contrato e de que forma se estava a dar cumprimento às determinações e recomendações do Parecer n.º 1/2019 desta Autoridade, de 11 de janeiro de 2019, relativo o Procedimento adjudicatório para a aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros, no que concerne ao Transporte Urbano de Almeirim (TUA) para 2019 (até 30 de novembro) neste novo procedimento concursal, em particular, no que respeita ao cumprimento da Recomendação desta Autoridade em matéria de utilização de indicadores objetivos para aferir o cumprimento de obrigações de serviço público pelo operador, bem como a inclusão de um respetivo quadro sancionatório, aplicável pelo não cumprimento das referidas obrigações, foi remetida mensagem de correio eletrónico ao Município de Almeirim a solicitar os respetivos esclarecimentos. As questões colocadas *supra* pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes foram respondidas pelo Município através de mensagem de correio eletrónico, com data de 29 de novembro de 2019, que veio acompanhado por novas peças do procedimento, revistas e atualizadas, em conformidade com os esclarecimentos prestados pelo Município

das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço² ;
- 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 contratuais³;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁵.

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁶ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.

8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:

² 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.

³ 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.

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

⁶ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas 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

10. No documento de fundamentação da operação, o Município de Almeirim (Município), começa por dar conta da celebração de um contrato de delegação de competências⁷ com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT)⁸ pelo qual foram delegadas as competências quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, mas excluíram-se os serviços relativos ao "transporte urbano de Almeirim (TUA)" e aos "transportes escolares -Serviço Regular Especializado".
11. O Município de Almeirim deu ainda nota de que *"celebrou, ainda, com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo um "Contrato de Cooperação no âmbito da implementação do PART – Programa de Apoio à Redução Tarifária nos serviços públicos de transportes urbano de passageiros"*, o qual tem como objetivo regular a repartição das dotações entre a CIMLT e a Câmara Municipal de Almeirim, no sentido dos passageiros dos serviços públicos de transporte urbano poderem beneficiar das medidas previstas no âmbito da aplicação do PART.⁹

⁷ Artigo 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e artigo 120.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que Estabelece o regime jurídico das autarquias locais.

⁸ Disponível em <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/ContratoAlmeirim.pdf>

⁹ À data nos termos do n.º 5 do Despacho nº 1234-A/2019, de 4 fevereiro.

12. Consta da Cláusula 2.^a (Deveres e Direitos dos Outorgantes) daquele Contrato de Cooperação o seguinte:
- “ 1. Os outorgantes comprometem-se a levar a cabo as medidas necessárias para que os passageiros tenham acesso a uma redução de 35% de desconto nos títulos de transporte de utilização mensal (passes) da responsabilidade do Município, e de acordo com a dotação que lhe couber por via do PART, a transferir pela CIMLT, no montante máximo de 971€.*
- 2. O desconto aplica-se aos passes do serviço público de transporte urbano de passageiros de modo rodoviário, e exclui os passes abrangidos pelo transporte escolar (educação pré-escolar, ensino básico e secundário).”*
13. Nesta sequência, o Município passou a aplicar o desconto de 35%, aos passes do TUA, a partir de 01 de junho de 2019.
14. Segundo o Município, *“o TUA encontra-se a funcionar com regularidade, na cidade de Almeirim, desde 2006 e teve como razão principal para a sua existência, a mobilidade e a redução de veículos automóveis dentro da malha urbana do centro cívico, sendo presentemente a alternativa possível à mobilidade de uma larga faixa de população mais idosa, mas também a um conjunto de utilizadores que se servem deste meio para deslocações ocasionais”.*
15. O horário de prestação do referido serviço, compreende-se entre: 1) todos os dias úteis entre as 08h00 e as 13h00 e entre as 14h30 e as 19h30; ii) e no primeiro domingo de cada mês entre as 08h00 e as 14h00 (feira mensal), *o qual permite “que os utilizadores do mesmo possam ter acesso ao comércio e serviços, bem como aos serviços de Saúde, da Justiça e outras entidades públicas”,* estando na zona de influência de cerca de 12 mil habitantes.
16. O município refere que *“foram sempre adotados procedimentos concorrenciais, revestindo a modalidade de ajuste direto, concurso público e para o ano de 2018 e 2019 (até 3 de dezembro), a Consulta Prévia”.*
17. Para o ano 2018, foi lançado o procedimento de Consulta Prévia a três entidades, para um prazo de um ano e o preço base foi de 30.000,00 (trinta mil euros), acrescido de IVA, de forma assegurar a continuidade e *“para adaptar o futuro procedimento que estiver em vigor em dezembro de 2019, às exigências legalmente previstas pelo Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho”,* tendo sido adjudicado pelo valor de 2.874,00€/mês, acrescido de IVA, a iniciar a 1 de março de 2018 e a com término a 31 de dezembro de 2018 (10 meses).

18. Assim, para 2019 *“equacionou o Município, face às alterações legislativas que se impõem para vigorar a partir de 3 de dezembro de 2019, que seria de proceder a uma adjudicação até 30 de novembro de 2019, para que vigorasse a partir de 1 de dezembro de 2019 um novo procedimento”* mas *“face ao tempo a considerar (11 meses para 2019) e ao valor envolvido (o mesmo preço base das peças de procedimento do ano 2018 (3.000€/mês, num total 33.000€ para 11 meses), [entendeu] recorrer à Consulta prévia, ao abrigo do disposto na alínea c) Artigo 205.º do CCP”*.
19. Procedeu-se, pois, a uma Consulta Prévia a três entidades, com critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com prazo de execução de 11 (onze) meses e com preço base fixado de 33.000,00 (trinta e três mil euros), que corresponde a 3.000€/mês, acrescido de IVA, sendo aquele preço base *“definido em função do histórico de anteriores contratos, e conjugado com os fatores de oscilação dos preços dos combustíveis e do aumento do salário mínimo nacional, que poderá influenciar as tabelas salariais aplicáveis ao setor”*.
20. O serviço foi adjudicado à Rodoviária do Tejo, S.A, e vigorou, desde 01 de janeiro até 30 de novembro de 2019.
21. De acordo com a informação transmitida pelo Município de Almeirim, através de mensagem de correio eletrónico, foram celebrados dois ajustes diretos relativos ao serviço de transporte de passageiros para o mês de dezembro e para o mês de janeiro, respetivamente, no valor de 2722,28€/mês, acrescido de IVA, para acautelar o transporte até à conclusão do concurso em análise.
22. O Município pretende agora lançar um novo procedimento adjudicatório que terá de terminar até final do ano 2021; sendo que o *“período de tempo em causa são no máximo 25 meses, período que [...] considera razoável não só para o tipo de prestação em causa, como pelo facto de não [...] pretender onerar por mais tempo o mandato seguinte (atentas as eleições autárquicas em 2021)”*.
23. Assim, e face ao tempo a considerar (máximo de 25 meses) e ao valor envolvido (o mesmo preço base das peças de procedimento do ano 2018 e do ano de 2019 - até 3.000€/mês, num total de 75.000€ para 25 meses, o procedimento a aplicar será o do Concurso Público, ao abrigo do disposto na alínea b) artigo 20.º do CCP na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de julho, com posteriores alterações.
24. Mais acrescenta o Município que *“o preço base indicado foi definido em função do histórico de anteriores contratos, e conjugado com os fatores de oscilação dos preços dos combustíveis e de possíveis aumentos do salário mínimo nacional, o que poderá influenciar as tabelas salariais aplicáveis ao setor. (...) O critério de adjudicação será o*

da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade da Avaliação do preço ou custo enquanto único especto da execução do contrato a celebrar (al b) do n.º1 do artigo 74.º do CCP)”.

25. Salienta o Município que a “prestação de serviços incluirá o motorista com habilitação obrigatória (CAM e TCC comprovado) e de viatura Mini Bus com motorização que, no mínimo, cumpra os requisitos de emissões da Norma Europeia designada por EURO 4 (viatura titular e viaturas de substituição), equipada com rampa para transporte de Deficientes e AC de tipologia Urbana com lotação não inferior a 21 lugares, com o mínimo de 15 lugares sentados “ e que o circuito, “deve funcionar nos seguintes horários: Todos os dias úteis entre as 08h00 e as 13h00, no total de 10 circulações, com 11 Km's cada. Todos os dias úteis entre as 14h30 e as 19h30, no total de 10 circulações, com 11 Km's cada; No primeiro domingo de cada mês entre as 08h00 e as 14h00, no total de 12 circulações, com 11 Km's cada.”

26. Por outro lado, é estabelecido¹⁰ que:

- *“O concorrente deverá comparecer no local de início do percurso à hora indicada, bem como efetuar todas as paragens obrigatórias;*
- *A tripulação afeta ao serviço deverá ter uma postura profissional e adequada, respeitando os utentes do serviço de transportes;*
- *O concorrente afetará a tripulação necessária à execução do serviço nas condições previstas no procedimento, comprometendo-se a assegurar a sua operacionalidade, garantindo eventuais substituições, sempre que necessário, antes do início do serviço ou, caso seja no decorrer do mesmo, sem que o mesmo afete os horários previstos. Caso ocorra um motivo imprevisto e imprevisível, a substituição da tripulação deve garantir que o veículo não esteja parado mais de 30 minutos;*
- *O prestador de serviços se compromete a manter a sua frota adequada à prestação do serviço em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma prestação de serviços eficiente;*
- *Eventuais avarias que ocorram durante a execução do serviço são da responsabilidade do Concorrente, e terão de ser reparadas ou proceder-se à substituição do veículo, no máximo de 30 minutos;*

¹⁰ Tal como consta das especificações técnicas anexas ao Caderno de Encargos remetido pelo Município.

- *O Concorrente deverá manter a(s) viatura(s) afetas ao serviço em condições de higiene e limpeza, bem como, comportar com todas as despesas com os combustíveis, portagens, seguros, alimentação, estadia, reparação de viaturas, inspeção das viaturas, revisão das viaturas, licenças, venda dos títulos de transporte, rendas, manutenção, e armazenamento;*
 - *A(s) Viatura(s) que vierem a ser utilizados devem ser objeto de seguro legalmente exigido, o qual deve abranger prejuízos causados a terceiros e a passageiros, bem como devem possuir comprovativo de que foi feita a devida inspeção periódica;*
 - *O concorrente deverá entregar no Município de Almeirim, sempre que solicitado, o registo dos Tacógrafos¹¹;*
 - *A(s) viatura(s) disponibilizada(s) para a realização do serviço deverá estar disponível para decoração com imagem TUA”.*
27. *O Município sublinha ainda que “sempre que o adjudicatário não consiga cumprir pontualmente qualquer dos pontos do contrato em virtude de qualquer facto imputável a terceiros, em que se excluem situações relacionadas com a segurança dos veículos ou manutenções, reparações ou revisões mecânicas, deverá no prazo de três dias a contar da data em que se tome conhecimento da ocorrência informar por escrito o Município de Almeirim, a fim deste ficar habilitado a tomar as providências que estejam ao seu alcance”.*
28. *É também sublinhada a disposição que estabelece que: “será da competência do Município a definição das modalidades de títulos de transporte a implementar no serviço urbano, bem como afixação do respetivo tarifário, que constituirá receita do Município¹². Os custos de produção dos títulos serão da responsabilidade do Município, sendo da responsabilidade do concorrente a sua gestão” e que “Mensalmente deverá ser fornecido ao Município a relação das vendas do mês anterior e respetivas receitas arrecadadas”.*
29. *No que concerne à matéria relacionada com a fiscalização, “o Adjudicatário fica obrigado a apresentar ao Município do Almeirim o relatório mensal até ao 8º dia do mês seguinte, indicando os seguintes dados:*

1.1- Pessoal e viatura(s) usadas;

¹¹ De acordo com o Município, é “de realçar que a designação de um gestor de contrato permite um acompanhamento mais próximo da execução da prestação de serviço público de transporte de passageiros, ora em apreço”.

¹² Foram definidas as seguintes categorias: Bilhete viagem única - 0,70€, Bilhete diário -1,50€, Passe 10 viagens - 6€, Passe geral -13€, Passe estudantes - 8€, Passe sénior-8€.

- 1.2- No caso de o autocarro ser apetrechado com sistema eletrónico de leitura de títulos de transporte, devem indicar o número de passageiros transportados por dia em cada circulação; ou caso não tenha esse sistema, o numero de bilhetes vendidos por dia e por circulação;
- 1.3 Quantidade de títulos de transporte vendidos (por tipo, valores unitários, valores parciais e valores totais);
- 1.4- Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);
- 1.5- Número de substituições de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);
- 1.6- Número de avarias de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência).
- 1.7- Número de reclamações apresentadas;
- 1.8- Outros factos que se considere relevantes.”
30. “Fica [ainda] reservado ao Município o direito de fiscalizar o cumprimento dos deveres do prestador de serviços nos termos impostos nas peças processuais e na proposta do concorrente designadamente e de outros modos, a qualidade e urbanidade do serviço prestado e as condições de limpeza e higiene e segurança do veículo afeto”.
31. Refere o Município que “das especificações constantes, é de relevar o facto de se exigir veículo equipado com rampa para transporte de Deficientes, o que se traduz num mecanismo de promoção da acessibilidade, como condição essencial para o pleno exercício de direitos de cidadania consagrados na Constituição Portuguesa, como o direito à Qualidade de Vida. Com esta medida, o Município garante que todos os potenciais utilizadores do serviço de transporte urbano tenham as mesmas condições, garantindo autonomia, e favorecendo as práticas inclusivas para todos mas, principalmente, para as pessoas com deficiência, incapacidades e/ou dificuldades na mobilidade”.

Da Fundamentação económico-financeira

32. Tendo em consideração os parâmetros fixados por esta Autoridade para prestação de informações que sustentaram a escolha de determinado procedimento, o Município prestou o esclarecimento seguinte:

Indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público e/ou contratuais:

33. Quanto ao referido o apuramento do preço base a indicar para os procedimentos contratuais que foram sendo desenvolvidos assentou na referência aos preços

praticados pelo mercado, quer face aos preços de anos anteriores (como ocorreu em 2014 e 2015) quer pelos preços ditados pelo mercado, quando sujeito a concurso público (por referência aos anos de 2016 e 2017).

34. Em 2016 o preço contratual mensal foi de 3.304,13€, sendo em 2017 de 2.830,83€/mês, sendo que para estes anos havia a possibilidade da duração contratual ser até três anos. O preço base fixado para 2018, o qual foi de 3000€/mês, foi adjudicado pelo correspondente a 2.874,00/mês.
35. Para o ano de 2019, para 11 meses (até novembro de 2019) o preço base foi de 3.000€/mês, tendo sido adjudicado por valor inferior de 2.722,27€.
36. De acordo com a informação transmitida pelo Município de Almeirim, através de mensagem de correio eletrónico, com data de 6 de fevereiro, foram celebrados dois ajustes diretos relativos ao serviço de transporte de passageiros para o mês de dezembro e para o mês de janeiro, respetivamente, no valor de 2722,28/mês, acrescido de IVA, para acautelar o transporte até à conclusão do concurso em análise.
37. Para o procedimento a lançar até 2021 (em análise), o Município considerou o valor de 3.000€/mês, num total de 75.000€ para 25 meses, ao abrigo do disposto na al. b) do artigo 20.º do CCP na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de julho, na sua redação atual.
38. Esta situação assenta no facto de os combustíveis oscilarem e de não ser previsível se existirão ou não aumentos significativos, bem como, o valor do salário mínimo para 2020 ou 2021 poder sofrer aumentos, pelo que o Município manteve o preço base do anterior procedimento, pese embora o valor adjudicado tenha sido ligeiramente inferior.
39. No que respeita ao cálculo do valor do KM a percorrer, o Município de Almeirim realçou o seguinte: *“(...) atento o número de km percorridos por circuito e número de circuitos por dia, têm uma média de 220km/dia útil, que atingem 4.840 km/mês. Assim, o valor base a concurso representa o custo de 0,6198€/KM, valor este representativo da poupança que o Município tem conseguido alcançar pelos procedimentos que vem lançando nos últimos anos, os quais ditados pela concorrência de mercado”.*
40. Quanto ao tarifário a aplicar, o Município distingue os diversos tipos de utilizadores, permitindo adequar o preço a pagar à disponibilidade financeira de cada utilizador, face à necessidade e/ou frequência de utilização, tendo sido definidas, para o efeito, as seguintes categorias:
 - Bilhete viagem única – 0,70€
 - Bilhete diário – 1,50€

- Passe 10 viagens – 6€
- Passe geral – 13€
- Passe estudantes – 8€
- Passe sénior – 8€

41. Na sequência da deliberação tomada na reunião de executivo de 20 de maio de 2019, desde 01 de junho de 2019, por aplicação do desconto ao abrigo do PART - Programa de Apoio à Redução Tarifária¹³, o valor dos passes do TUA (referenciados *supra*) sofreram uma redução de 35%.

Adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento

42. Refere o Município que *“atenta a dimensão do circuito (Anexo II) e às características do transporte a realizar, os operadores afetam apenas um veículo para a realização diária do circuito, o qual tem respondido as expetativas pretendidas. O circuito é realizado em zona urbana, toda ela alcatroada, em bom estado de pavimentação e plana, ou seja, com ausência de elevações ou outras perturbações que possam agravar o desgaste do veículo, para além do seu uso normal”*.
43. Quanto ao prazo de vigência para 25 meses, o Município considera o *“período razoável não só para o tipo de prestação em causa em que existem variações de preço dos combustíveis e salariais, necessidade de promover a obtenção de parecer prévio (o que não se justifica ser anual devido aos tramites processuais exigidos), bem como pelo facto de não se pretender onerar por mais tempo o mandato seguinte (atentas as eleições autárquicas em 2021)”*.

Fundamentação das principais opções tomadas nas peças procedimentais ou contratuais apresentadas, designadamente os pressupostos subjacentes à definição da oferta; das obrigações contratuais e de serviço público; da realização de investimentos; do modelo de remuneração; do esquema de finalidades e/ou incentivos; do reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato; da qualidade, etc:

44. No que respeita à definição da oferta, e de acordo com o *supra* indicado ao longo do documento de fundamentação remetido pelo Município, em anexo ao pedido de Parecer remetido a esta Autoridade, a prestação de serviço público de transporte de passageiros, para a área específica do TUA – Transporte Urbano de Almeirim, pretende assim satisfazer as necessidades dos utilizadores, nas diferentes faixas etárias e no período

¹³ Ao tempo, nos termos do Despacho n.º 1234-A/2019, de 04 de fevereiro.

que, ao longo do tempo e do conhecimento do ritmo da população local, se mostrou adequado à satisfação das respetivas necessidades. Exemplo disso, é a fixação de horário para o primeiro domingo de cada mês, aquando da realização da feira mensal.

45. Também a exigência de rampa de acesso a pessoas com mobilidade reduzida, pretende abarcar os casos de conhecimento do Município que necessitam de tal transporte para se deslocar.
46. Quanto à obrigação de serviço público de transporte, o Município refere ter pretendido *“abrançar uma área urbana, que dentro dos limites do respetivo Município, pudesse satisfazer as necessidades da maioria da população residente, traçando uma linha que permita efetivamente a entrada e saída de passageiros, em pontos estratégicos - junto de áreas residenciais, junto dos centros de comércio, serviços e escolas, entre outros”*.
47. Mais esclarece o Município de Almeirim que *“os horários definidos e o número de viagens a realizar por dia, conforme consta previsto no caderno de encargos do procedimento para o ano de 2019, foram determinados por forma a garantir um serviço regular e periódico, assegurando a satisfação das necessidades dos utilizadores. Pela prestação de serviço público de transporte de passageiros será pago o preço acordado, na sequência do procedimento de contratação pública adotado, segundo as regras da concorrência e da transparência. O operador tem também claramente definido no caderno de encargos quais os encargos da sua responsabilidade, tais como o que se inclui no preço a pagar: “1.1A prestação de serviços incluirá o motorista com habilitação obrigatória (CAM e TCC comprovado) e de viatura Mini Bus com motorização que, no mínimo, cumpra os requisitos de emissões da Norma Europeia designada por EURO 4 (viatura titular e viaturas de substituição), equipada com rampa para transporte de Deficientes e AC de tipologia Urbana com lotação não inferior a 29 lugares, com o mínimo de 20 lugares sentados.”, para além das demais especificações técnicas do CE. “*
48. A receita tarifária é pertença do Município, conforme consta das Disposições Gerais, das Especificações Técnicas do CE: *“A relação das vendas efetuadas no mês bem como a receita dela proveniente serão entregues pelo Adjudicatário ao Município nos oito primeiros dias do mês seguinte.”*
49. Assumem ainda outras obrigações tais como *“1.9- O Concorrente deverá manter a(s) viatura(s) afetas ao serviço em condições de higiene e limpeza bem como, comportar com todas as despesas com os combustíveis, portagens, seguros, alimentação, estadia, reparação de viaturas, inspeção das viaturas, revisão das viaturas, licenças, venda dos títulos de transporte, rendas, manutenção, e armazenamento. 1.10. A(s) Viatura(s) que vierem a ser utilizados devem ser objeto de seguro legalmente exigido, o qual deve*

abranger prejuízos causados a terceiros e a passageiros, bem como devem possuir comprovativo de que foi feita a devida inspeção periódica;”

50. A fiscalização e acompanhamento da execução do contrato estão previstos nas peças contratuais, nomeadamente, no caderno de encargos, conforme consta da “Cláusula 5.^a - Obrigações da entidade adjudicatária”, “Cláusula 6.^a - Objeto do dever de sigilo”, “Cláusula 11.^a – Penalidades Contratuais” , “Cláusula 13.^a - Resolução por parte da Entidade Adjudicante”, “Cláusula 15.^a – Gestor do Contrato” e “Cláusula 19.^a - Subcontratação e cessão da posição contratual”.
51. De realçar que a designação de um gestor de contrato, permite um acompanhamento mais próximo da execução da prestação de serviço público de transporte de passageiros, ora em apreço.
52. Acresce ainda, o facto de nas especificações técnica do Caderno de Encargos, constar as seguintes referências:

“d) O concorrente deverá entregar no Município de Almeirim, sempre que solicitado, os registo Tacógrafos;

3. Fiscalização e Controlo

3.1. Sem prejuízo do constante nos artigos anteriores, o Adjudicatário fica obrigado a apresentar ao Município do Almeirim o relatório mensal até ao 8 dia do mês seguinte, indicando os seguintes dados:

3.1.1- Pessoal e viatura(s) usadas;

3.2- No caso de o autocarro ser apetrechado com sistema eletrónico de leitura de títulos de transporte, devem indicar o número de passageiros transportados por dia em cada circulação; ou caso não tenha esse sistema, o número de bilhetes vendidos por dia e por circulação;

3.3 Quantidade de títulos de transporte vendidos (por tipo, valores unitários, valores parciais e valores totais);

3.4-Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);

3.5-Número de substituições de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);

3.6-Número de avarias de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência).

3.7- Número de reclamações apresentadas;

3.8 - *Outros factos que se considere relevantes;*

4. *A máquina com sistema de bilhética deve ter registo de georreferenciação de paragens para obtenção de relatórios de análise de numero de passageiros a utilizar o TUA”.*

53. Fica ainda reservado ao Município o direito de fiscalizar o cumprimento dos deveres do prestador de serviços nos termos impostos nas peças processuais e na proposta do concorrente designadamente e de outros modos, a qualidade e urbanidade do serviço prestado e as condições de limpeza e higiene e segurança do veículo afeto (n.º 5 das Especificações técnicas do Caderno de Encargos).

Fundamentação da sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), eventualmente incluindo análises de sensibilidade

54. Importa referir que o Município irá despende, com o novo concurso, de um limite máximo de 3.000€/mês, acrescido de IVA, num total de 75.000€, acrescido de IVA (valor que poderá vir a ser reduzido face ao valor das propostas que forem apresentadas).
55. Conforme foi indicado *supra*, o custo do KM a percorrer, atento o valor base a ser lançado a concurso, não será superior a 0,6198€.
56. Conforme previsto no caderno de encargos, e como já se sublinhou, cabe ao Município arrecadar a receita com a bilhética. O Município pode ter ainda os custos de impressão de bilhética, mas como a impressão é feita internamente, os mesmos não se traduzem em custo significativo para a presente análise.
57. De acordo com o referido pelo Município, caso os serviços fossem prestados diretamente pelo Município, enquanto Autoridade de Transporte, *“as despesas seriam com toda a probabilidade superiores pois teria de se afetar um trabalhador com uma categoria adequada bem como um veículo para o efeito, seguros, manutenção, entre outros, o que ultrapassaria o custo anual representado pela diferença entre a despesa com a prestação de serviços e a receita traduzida pela bilhética”*
58. Foram apurados pelo Município de Almeirim os seguintes elementos:

Quantidade	Total (€)	
Modalidade/tarifário	Quantidades vendidas	Receita do TUA por modalidade de tarifário - 2019
Tarifa motorista	6 724	4706,8
Pré-comprado (10x)	10	60
Passe mensal	13	169
Passe 3ª idade	274	2192
Passe de estudante	39	312
Bilhete diário	121	181,5
Outro	0	0
Total	7 181	7621,3

Mês	Quantidade	Receita TUA por mês – 2019	
		Receita	Despesa
Janeiro	1172	1319,8	3 348
Fevereiro	1054	1035,1	3 348
Março	1271	1199,1	3 348
Abril	1224	1114,1	3 348
Maio	1297	1243,9	3 348
Junho	1082	1058,3	3 348
Julho	42	337	3 348
Agosto	39	314	3 348
Setembro	0	0	
Outubro	0	0	
Novembro	0	0	
Dezembro	0	0	
Total	7181	7621,3	26 787

Quanto à especificação dos resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício (quanto ao projeto em si mas também quanto à organização institucional)

59. No que respeita à justificação dos custos com a prestação de serviço através da adjudicação a uma entidade distinta da autoridade de transporte, por recurso a um dos procedimentos de contratação pública adequado, de forma a respeitar o princípio da concorrência e da transparência, bem como, pelo cálculo da diferença entre essa despesa e a receita com o tarifário, o Município fundamentou que caso o transporte fosse executado pelo próprio seria de certo mais oneroso face aos encargos fixos com pessoal, viatura, combustíveis, entre outros (Cfr. ponto d. *supra*).

Quanto à Caracterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros

60. No que belisca à caracterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros, a mesma já se encontra devidamente densificada nos pontos c. e d. supra (parágrafos 58 a 73).
61. Refere o projeto (revisto) de Programa de Concurso (remetido a esta Autoridade por mensagem de correio eletrónico de 3 de dezembro de 2019) que:
- *Artigo 4.º - “A escolha do procedimento de consulta prévia foi tomada com fundamento na alínea b) do n.º1 do artigo 20.º do CCP, bem assim pelo facto da Entidade Adjudicante não dispor de recursos próprios para garantir a necessidade pública em questão”;*
 - *Artigo 8.º - “As propostas são constituídas pelos seguintes documentos:*
 - a) Documento referido na alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do Código dos Contratos Públicos, assinada pelo concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar, o qual constitui a declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, em conformidade com o Anexo I ao Código dos Contratos Públicos;*
 - b) Formulário da Proposta, conforme modelo constante do Anexo I ao presente Programa de Procedimento, onde é indicado o respetivo preço, até à segunda casa decimal, a praticar no âmbito do respetivo procedimento, cujas características e especificações técnicas constam do Anexo I do Caderno de Encargos;*
 - c) Cópia da certidão de inscrição no registo comercial ou código de acesso à certidão permanente, no caso de o concorrente ser pessoa coletiva, ainda que integrada em agrupamento de concorrentes;*
 - d) Documento que demonstre os poderes de representação e assinatura do assinante (aplicável apenas nos casos em que o certificado digital não relacione diretamente o assinante com a sua função e poder de assinatura), para os efeitos do disposto no n.º 7 do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015 de 17 de agosto;*
 - e) Cópia do alvará/licença para a prestação dos referidos serviços emitido pela entidade competente”.*
 - *Artigo 9.º - “Para efeitos do artigo 47.º do CCP o preço base do procedimento é de € 75.000,00 (setenta e cinco mil euros), correspondente a um valor base mensal de 3.000,00€, valor ao qual acrescerá IVA à taxa legal em vigor, se for devido, sendo este o valor máximo que a Entidade Adjudicante se dispõe a pagar pela execução das prestações que constituem objeto do contrato, num total máximo de até 25 meses e no limite até 31.12.2021”.*

- *Artigo 10.º - “É considerado anormalmente baixo o preço apresentado que seja inferior a 50% do preço base definido no artigo anterior, uma vez que tal valor não se encontra conforme aos preços praticados pelo mercado. A fixação de preço anormalmente baixo tem como finalidade evitar que seja apresentada uma proposta de valor abaixo do valor médio praticado no mercado e, por conseguinte, a execução do contrato seja colocada em causa”.*
- *Artigo 21.º - “A adjudicação será realizada de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a Entidade Adjudicante, determinada pela modalidade avaliação do preço enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar. Se ficarem graduadas em primeiro lugar duas ou mais propostas, ou seja, em situação de empate técnico, o desempate será concretizado através da realização de um sorteio”.*
- *Artigo 30.º - “Nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos, não é exigida a prestação de caução em virtude do preço contratual ser inferior a 200.000€”.*

62. Refere o Caderno de Encargos, na versão revista (remetida a esta autoridade a 3 de dezembro de 2019) que:

- *Cláusula 1.º - “[o] Caderno de Encargos compreende as condições jurídicas, técnicas e económicas a incluir no contrato a celebrar no âmbito de Concurso Público cujo objeto consiste em “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MOTORISTA E AUTOCARRO PARA O PERCURSO DOS T.U.A. ATÉ FINAL DE 2021”, com observância das cláusulas técnicas constantes no Anexo I do[...] Caderno de Encargos” (n.º 1) e que “[o] contrato objeto do presente procedimento é celebrado ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual” (n.º 2).*
- *Cláusula 4.ª – “O contrato inicia a sua vigência após assinatura, a qual terá lugar no mais curto espaço de tempo legalmente permitido após a adjudicação e mantém-se em vigor até final de 2021, em conformidade com os respetivos termos e condições, sem prejuízo de obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo”.*
- *Cláusula 5.ª – 1. “[a] entidade adjudicatária tem como obrigações “a. Executar as prestações objeto do contrato de acordo com o estipulado nas especificações técnicas do Anexo I do Caderno de Encargos; b. Comunicar à Entidade Adjudicante, com antecedência de 48 horas, os factos que tornem total ou parcialmente impossível, o cumprimento de qualquer das suas obrigações; b.1 Se aquele prazo*

não for possível cumprir, deve ser logo que o mesmo se torne conhecido, apresentado a justificação para o mesmo.; c. Não alterar as condições da execução do contrato a celebrar, com exceção dos casos previstos no caderno de encargos; d. Não ceder, sem prévia autorização da Entidades Adjudicante, a sua posição contratual; e. Prestar de forma correta e fidedigna as informações referentes às condições de execução do objeto contratual, bem como prestar todos os esclarecimentos que se justifiquem, de acordo com as circunstâncias; f. Comunicar em 48 horas qualquer facto que ocorra durante a execução do contrato e que altere, designadamente, a sua denominação social, os seus representantes legais com relevância para o presente contrato, a sua situação jurídica e o seu registo comercial; g) Cumprir a legislação sobre transportes rodoviários aplicável ao setor, bem como a demais legislação que se aplicar a nível laboral, ambiental ou outra; h. Ter certificação legal de contas bem como cumprir as demais obrigações a nível do sistema contabilístico.

2. Ficam a cargo do prestador de serviços: (i) risco inerente à gestão e utilização dos equipamentos a afetar à prestação de serviços; (ii) o pagamento de todas as licenças, impostos, multas e encargos que incidam sobre a exploração dos circuitos;

3. É da responsabilidade do prestador de serviços a cobertura, através de contratos de seguro, dos seguintes riscos:

a) Responsabilidade civil;

b) Acidentes pessoais;

c) Equipamentos afetos à prestação de serviços;

d) Demais seguros que se mostrem necessários à execução da prestação de serviços.

3.1 Os encargos referentes a todos os seguros, bem como qualquer dedução efetuada pela companhia seguradora a título da franquia em caso de sinistro indemnizável, serão da exclusiva responsabilidade do prestador de serviços.

4. O prestador de serviços será exclusivamente responsável pelos contratos de trabalho que efetuar com vista à boa execução do objeto do contrato;

5. O prestador de serviços é ainda responsável pelo cumprimento das demais obrigações constantes das peças do presente procedimento.”

- *Cláusula 9.^a – “Constituem obrigações da Entidade Adjudicante: a. Pagar ao Adjudicatário o preço contratual, nas condições estabelecidas no contrato a*

celebrar; b. Comunicar, em tempo útil, os aspetos relevantes que tenham impacto no cumprimento do contrato; c. Facultar toda a informação relativa aos serviços prestados ao abrigo do contrato, sempre que lhes seja solicitado; d. Respeitar a legislação aplicável, nomeadamente a legislação ambiental e de segurança.”

- *Cláusula 10.º - “[a] Entidade Adjudicante deve pagar ao Adjudicatário o valor constante na proposta, o qual não pode exceder €75.000,00 € (setenta e cinco mil euros), valor ao qual acrescerá IVA à taxa legal em vigor, se for devido”.*
- *Cláusula 11.ª – “[o] Município de Almeirim define as diversas modalidades dos títulos de transporte a implementar no serviço urbano, bem como o tarifário. Os custos de produção dos títulos serão da responsabilidade do Município, sendo da responsabilidade do concorrente a gestão da cobrança dos títulos de transporte; O adjudicatário tem a responsabilidade do controlo de acesso dos passageiros e obliteração do respetivo título de transporte, devendo para o efeito ter o veículo apetrechado com máquina com sistema de bilhética incluída. A relação das vendas efetuadas no mês bem como a receita dela proveniente serão entregues pelo Adjudicatário ao Município nos oito primeiros dias do mês seguinte. O adjudicatário deverá dispor de um Posto de venda dos títulos de transporte (bilhetes) na cidade de Almeirim”.*
- *Cláusula 12.ª –*

“1. Pelo incumprimento das obrigações emergentes do contrato, o Município do Almeirim pode exigir ao Adjudicatário, quando se verifique uma interrupção/inexistência/atraso do serviço por período superior a 1 hora, o pagamento de uma pena pecuniária de montante a fixar nos seguintes termos:

$$V: C*7*H*$$

365

Em que:

V: Valor da pena pecuniária (€)

C: Valor do contrato pelo período de um ano (€)

H: Número de horas de interrupção/inexistência/atraso

2. O Município pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias devidas nos termos da presente cláusula.

3. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 329.º do CCP, o valor acumulado das sanções não poderá exceder 20% do preço contratual.

4. Sem prejuízo do disposto no n.º 1, o Município pode proceder à retenção de até 2% do valor dos pagamentos mensais a efetuar, para satisfação cumprimento defeituoso relacionado com atrasos iguais ou superiores a 10 minutos na execução do trajeto, em 5 serviços de transporte no período de um mês, por causa imputável ao adjudicatário;

5. As sanções pecuniárias previstas na presente cláusula não obstam a que a Entidade Adjudicante exija uma indemnização por mora e incumprimento definitivo”.

➤ *Cláusula 14.ª –*

“1. Sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do contrato previstos na lei, a Entidade Adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, caso o adjudicatário viole de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente nos seguintes casos:

a) Não cumprimento do serviço de transportes por período igual ou superior a dois dias ou declaração escrita da entidade adjudicatária de que o atraso excederá esse prazo;

b) Atrasos reiterados, em dez ou mais minutos, quanto aos horários de execução do serviço, em 10 serviços, em 5 dias seguidos ou em 20 serviços em dias interpolados num espaço de um mês, por causa imputável ao adjudicatário;

c) Não cumprimento por parte do adjudicatário das especificações técnicas referidas no Anexo I do Caderno de encargos.

d) Não cumprimento das normas aplicáveis em vigor, em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, decorrentes de direito internacional, europeu, nacional e regional.

2. O exercício do direito de resolução terá lugar mediante notificação, por carta registada com aviso de receção, da entidade adjudicatária, da qual conste a indicação da situação de incumprimento, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do seu conhecimento pela Entidade Adjudicante.

3. A resolução do contrato não prejudica o direito à indemnização que caiba à Entidade Adjudicante nos termos gerais”.

III – DA ANÁLISE

63. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
 - «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
64. 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.
65. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
66. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes urbanos.
67. 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 organizativos¹⁴.

68. De sublinhar que a celebração de contrato interadministrativo entre o Município e a Comunidade Intermunicipal, se afigurou no aludido Parecer n.º 1/2019 da AMT e se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes¹⁵, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, até ao fim de 2019, de forma a:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços¹⁶;
- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
- Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

69. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do consignado no artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes,

¹⁴ 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.

¹⁵ Ver “Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

¹⁶ Ver também “O parecer prévio da AMT”, disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-prévio-vinculativo-do-regulador.pdf>

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.

70. De sublinhar que, tendo a AMT já emitido parecer prévio vinculativo para o procedimento concursal a celebrar pela CIM Lezíria do Tejo, afigura-se imperativo que o presente procedimento não prejudique o contrato regional.
71. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência¹⁷ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
72. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
 - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
 - «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse

¹⁷ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

73. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
74. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
75. 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"*.
76. 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

¹⁸ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

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.

77. 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.*
78. No caso em apreço, não há lugar ao pagamento de indemnizações compensatórias, sendo o operador, nos termos do disposto na cláusula 26.º do Caderno de Encargos, remunerado, exclusivamente, pelo valor correspondente aos quilómetros realizados mensalmente, o que significa que o modelo escolhido é o de "gross cost".
79. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento pré-contratual), e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

80. Para o procedimento a lançar até 2021, considera-se que o valor de 3.000€/mês, num total de 75.000€ para 25 meses é um valor adequado e está em linha com o histórico de preços praticados, nomeadamente, no anterior procedimento, que foi objeto de Parecer favorável desta Autoridade.
81. Assim, no que respeita ao preço base fixado no presente procedimento em análise (€3000/mês), o mesmo mantêm-se em linha com o fixado em procedimentos concursais anteriores, tendo o valor/KM (0,6198€/KM) sido já devidamente validado pela AMT no Parecer 1/2019, de 11 de janeiro.
82. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais¹⁹ estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação de serviços.
83. No que respeita à Cláusula 8.º do Programa de Concurso (revisto) e pese embora o Caderno de Encargos exigir ao prestador do serviço a cobertura, através de contrato de seguro, dos riscos de responsabilidade civil, acidentes pessoais, equipamentos afetos à prestação de serviços e demais seguros que se mostrem necessários a execução da prestação de serviços, crê-se que revestiria de utilidade a Autoridade de Transporte exigir no programa de Concurso que as propostas contivessem as cópia(s) de apólice de seguro dos meios existentes a afetar à operação.
84. Por outro lado, importa esclarecer os potenciais concorrentes relativamente à existência ou não de terminal ou interface público afeto àquela atividade e, caso exista, quais as taxas e Regulamentos aplicáveis pela sua utilização, sem prejuízo do cumprimento de todas as obrigações legais relativas a interfaces/terminais, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.
85. No que concerne, à Cláusula 4.ª, que estabelece que “[o] contrato inicia a sua vigência após assinatura, a qual terá lugar no mais curto espaço de tempo legalmente permitido após a adjudicação [...]” e tendo em vista a livre concorrência e a abertura do mercado

¹⁹ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estados-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

- a outros potenciais concorrentes importa estabelecer um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade e para que o (novo ou atual) operador se adapte às condições exigidas no contrato.
86. No Parecer n.º 1/2019 desta AMT, emitido no âmbito do contrato de serviço público de transporte público de passageiros em Almeirim, para o ano de 2019, considerou-se *“que diversas obrigações estão descritas de forma genérica e sem que exista uma referência expressa as indicadores objetivos que concorrem para a aferição do seu cumprimento, nem é referido claramente qual o período de referência que é tido em conta para aferir do cumprimento ou incumprimento de determinada obrigação. Por exemplo, haverá que ser claro quanto à aferição de incumprimento de horários ou objetivos de produção (o que é considerado atraso, se é por referência a minutos, em quantos horários e em quem período de tempo? E como se fiscaliza o seu cumprimento, se com dados fornecidos pelo operador ou por intervenção direta do Município?)”*.
87. Por outro lado, entendeu-se naquele Parecer que *“as cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, não sendo definida expressamente a sua gravidade e graduação, bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves mesmo antes de se considerar a aplicação da mais grave – resolução”*.
88. Mais se entendeu, face às peças procedimentais apresentadas pelo Município *“que a aplicação de sanções pecuniárias está apenas associada ao incumprimento de datas e prazos de entrega acordados entre as partes, o que abrange apenas parte das obrigações contratuais, sendo que a resolução contratual está associada precisamente a obrigações de natureza operacional (atrasos e especificações técnicas e legais), o que poderá não constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais com impacto na população, uma vez que a utilização da figura da resolução é bastante gravosa e implica o lançamento de novo procedimento”*.
89. Nesse sentido, sugeriu-se naquele parecer *“a clarificação destes aspetos de forma a mitigar as divergências interpretativas entre município e operador”*.²⁰.

²⁰ Tal como referido nas Orientações da Comissão: *“O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”*

A - Do cumprimento das Recomendações constantes do Parecer 1/2019, de 11 de janeiro de 2019, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes

90. Tendo em vista o cumprimento das Recomendações vertidas no referido parecer, o Município declarou ter introduzido as seguintes alterações nas peças procedimentais do concurso em análise:

- No que respeita ao cumprimento de todas as obrigações contratuais, a AMT recomendou que fossem introduzidos critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento, tendo o Município mencionado que introduziu *“indicadores nas cláusulas 5.º (Obrigações da entidade adjudicatária), 12.ª (Penalidades Contratuais), 14.º (Resolução por parte da Entidade Adjudicante)”* do caderno de Encargos.
- No que respeita à Recomendação: *“O cumprimento de obrigações de reporte a períodos de referência claros sob pena de eventuais incumprimentos se diluírem em aferição de dados em períodos mais longos”*, o Município mencionou ter introduzido indicadores nas cláusulas 5.ª (Obrigações da entidade adjudicatária), 12.ª (Penalidades Contratuais), 14.ª (Resolução por parte da Entidade Adjudicante) e Especificações Técnicas” do caderno de Encargos;
- No que concerne à Recomendação *“As penalidades e sanções pecuniárias não se apliquem apenas a obrigações administrativas, mas também operacionais, graduando a sua gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução contratual”*, o Município referiu ter introduzido *“indicadores nas cláusulas 5.ª (Obrigações da entidade adjudicatária), 12.ª (Penalidades Contratuais), 14.ª (Resolução por parte da Entidade Adjudicante) e Especificações Técnicas”*.
- Nas peças procedimentais submetidas agora a Parecer, de acordo com a Cláusula 12.º do Caderno de Encargos (versão revista) *“[p]elo incumprimento das obrigações emergentes do contrato, o Município do Almeirim pode exigir ao Adjudicatário, quando se verifique uma interrupção/inexistência/atraso do serviço por período superior a 1 hora, o pagamento de uma pena pecuniária de montante a fixar nos seguintes termos:*

V: C*7*H*

365Em que:

V: Valor da pena pecuniária (€)

C: Valor do contrato pelo período de um ano (€)

H: Número de horas de interrupção/inexistência/atraso

91. Não obstante o Caderno de Encargos integrar uma cláusula - 12.^a - relativa às penalidades contratuais – tipificando situações a que há lugar à aplicação de uma penalidade contratual, porém, a tipificação é feita de forma minimalista, uma vez que as restringe, exclusivamente, ao não cumprimento dos indicadores de desempenho, não estabelecendo qualquer sanção para outras obrigações contratuais e graduação em função da sua gravidade, conforme dispõe o artigo 45.º do RJSPTP.
92. Os incumprimentos tipificados na cláusula 12.º do Caderno de Encargos, deveriam estar graduados em leves, graves e muito graves²¹, com o correspondente valor mínimo e máximo de multa a aplicar a cada um, podendo o incumprimento, em última análise, gerar, ainda, a resolução unilateral do contrato.
93. A título meramente exemplificativo, tipificam-se algumas infrações relevantes que deveriam ser previstas na cláusula atinente a multas contratuais, de forma graduada - com os montantes mínimo e máximo da multa a aplicar - e em função da sua gravidade:

INFRAÇÕES CONSIDERADAS LEVES

- Não manter em perfeitas condições de higiene e limpeza todos os equipamentos móveis afetos ao serviço;
- A ausência ou incorreção na higiene ou decoro dos funcionários do prestador que tenham contacto direto com os utentes;
- A falta de consideração, respeito ou amabilidade, para com o público por parte dos citados funcionários;
- O atraso atribuído ao prestador no fornecimento de dados de estudo solicitados pela entidade adjudicante;
- A verificação de que num veículo em serviço, algum passageiro carece de bilhete ou título de transporte válido, salvo quando isso se deva a uma circunstância extraordinária ou causa justificada e não à negligência do prestador;
- O consentir que ocorram desvios ao itinerário estabelecido, sem causa justificada e sem reiteração por cada veículo, no mesmo dia.

INFRAÇÕES CONSIDERADAS GRAVES

- Cometer três ou mais faltas leves que sejam da mesma natureza;
- Incumprimento do disposto no plano de manutenção, a apresentar pelo prestador, referente à manutenção da frota;
- A falta de observação do disposto quanto a livros de reclamações;
- Qualquer obstrução do prestador ao trabalho de inspeção da entidade adjudicante;
- Incumprimento do disposto na cláusula relativa aos horários de passagem nos termos e percentagens aí previstas;

²¹ Aliás, como recomendado pela AMT: Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

- A diminuição do serviço estabelecido para cada carreira que se mantenha durante mais de três horas consecutivas, por causa atribuível ao prestador;
- Atrasos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, durante dois dias seguidos. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
- Adiantamentos, atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, durante dois dias seguidos por cada veículo. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
- Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo, em dois dias seguidos. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
- Todas as demais situações que sejam resultantes de um comportamento negligente, reiterado, por parte do concessionário, seu funcionário ou agente;
- O incumprimento, total ou parcial, pelo prestador, das proibições estipuladas no Código dos Contratos Públicos, assim como a omissão de ações que sejam obrigatórias nos termos desse Código;
- O atraso, por parte do prestador, no cumprimento dos prazos expressamente estabelecidos no presente caderno de encargos ou impostos por qualquer disposição legal ou regulamentar, ou decisão administrativa, quando tal atraso se prolongue por mais de metade do prazo estabelecido para o cumprimento.

INFRAÇÕES CONSIDERADAS MUITO GRAVES

- A Afetação dos veículos a outras atividades alheias ao objeto do contrato sem consentimento do prestador;
- A cobrança de preços ou tarifas diferentes das definidas;
- Não admissão ao gozo do serviço de qualquer utente que reúna as condições regulamentares;
- Trespasse ou cedência da totalidade, ou parte, dos serviços objeto do contrato a terceiros, sem o consentimento da entidade adjudicante;
- Cessaçãõ de algum modo do serviço, salvo causa de força maior;
- Desobediência das ordens de alteração do serviço, nos termos determinados pela entidade adjudicante;
- Adulteração, atribuível ao prestador, do número de quilómetros realizados ou de passageiros transportados, bem como de qualquer outra informação que deva facultar à entidade adjudicante;
- Emissão de bilhetes ou títulos de transporte não autorizados pela entidade adjudicante;
- Adulteração da documentação económica que o prestador deva proporcionar;
- Utilização, no serviço, de um veículo que não cumpra as licenças necessárias ou as características técnicas definidas e contratualizadas;
- Não iniciar os serviços contratados dentro do prazo estipulado para o efeito;
- Fraude na execução do serviço;
- Falta de comunicação pelo prestador das alterações e anomalias, que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço;
- Atrasos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, sempre que essa infração se cometa durante três dias, consecutivos, durante a mesma semana;
- Adiantamentos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, sempre que essa infração se cometa durante três dias consecutivos, durante a mesma semana;

- Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo, durante três dias consecutivos, durante a mesma semana;
 - Obstrução reiterada do prestador ao trabalho de inspeção da entidade adjudicante.
94. A Cláusula 13.º do Caderno de Encargos estabelece, com detalhe, as circunstâncias consideradas de força maior e que, como tal, justificam incumprimentos por parte da Concessionária.
95. Na Cláusula 14.º o caderno de Encargos estabelece que *“[s]em prejuízo de outros fundamentos de resolução do contrato previstos na lei, a Entidade Adjudicante pode resolver o contrato a título sancionatório, caso o adjudicatário viole de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente”*.
96. Ora, na prática, a violação dos indicadores e especificações técnicas irão reconduzir-se, na maior parte das situações, à penalidade mais grave, a Resolução contratual, bem como a mais penosa para operador, Município e passageiros, quando, provavelmente, essas infrações poderiam ser adequada e proporcionalmente punidas através da aplicação de uma penalidade ao adjudicatário, de acordo com a gravidade da sua conduta.
97. No que tange à Recomendação para que *“Exista uma obrigação contratual de entrega de reportes de execução contratual, com dados objetivos, pré-determinados e sindicáveis”*, o Município referiu ter introduzido “indicadores nas Especificações Técnicas no Ponto 3. *Fiscalização e Controlo*”;
98. Quanto à Recomendação de que a *“consulta possa abranger mais do que 3 (três) possíveis prestadores de serviços, habilitados legal e tecnicamente para o transporte público de passageiros”*, o Município esclareceu que procedimento a lançar será de Concurso Público, conforme consta da Clausula 4ª do Programa de Procedimento, pelo que esta Recomendação não será aplicável ao presente procedimento.
99. No que respeita à recomendação que preceitua que *“seja prestada informação aos potenciais concorrentes sobre o sistema de transportes submetido a procedimento contratual, designadamente quanto a passageiros transportados ou títulos de transporte vendidos”*, o Município referiu ter incluído um anexo com o Histórico, ressalvando *“que a receita da bilhética é pertença do Município, conforme consta das condições do Caderno de Encargos”*.
100. De referir que não obstante o Município defender que, tratando-se de uma prestação de serviços, a informação sobre procura não é relevante e que tais dados não são ainda consolidados, considera-se que tais argumentos não colhem, uma vez que a procura – estudantes, público em geral e outros - é um pressuposto com implicações diretas em

quase todas as componentes de uma conta de exploração de um serviço de transportes, independentemente da responsabilidade da sua gestão poder ser repartida, para cada uma delas, entre a parte pública e o operador.

101. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
102. No que concerne à Recomendação que prescreve que *“[s]eja garantido que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias, bem como da sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados”, o Município referiu ter introduzido essa exigência de certificação legal de contas, bem como um sistema informático auditado com registo da venda de bilhetes, conforme clausula 5ª do Caderno de Encargos e especificações técnicas Ponto 3. Fiscalização e Controlo”;*
103. Quanto à Recomendação para que *“[s]eja eliminada a expressão “documento legalmente equivalente” quanto à habilitação do operador em aceder à atividade de transporte público de passageiros, de forma a que concorram, efetivamente, empresas habilitadas para esta atividade e não para outra que esteja indiretamente relacionada”, o Município esclarece que “[f]oi eliminada essa indicação conforme consta da Clausula 7ª nº 5 “Propostas”;*
104. No que respeita ao pedido da AMT para que *“[s]e determine o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público passageiros em operação”, o Município referiu ter introduzido essa exigência nas Especificações Técnicas no Ponto 3. Fiscalização e Controlo”.*
105. Pese embora a Autoridade de Transporte exija ao adjudicatário a apresentação dos dados elencados no Ponto 3 das especificações técnicas, que se reconduzem, na sua maior parte, às obrigações de reporte do artigo 22.º do RJSPTP, em boa verdade aquelas obrigações de reporte não esgotam todo o teor do artigo 22.º do RJSPTP, designadamente, o disposto no n.º 4 daquele artigo no que respeita ao registo e atualização do sistema de informação de âmbito nacional (SIGGESC), o respetivo relatório e contas anual referente ao ano anterior do operador de serviço público.

106. Pelo que importa manter a Recomendação em apreço e corrigir o ponto 3 das especificações técnicas, por forma a que o mesmo cubra todas as obrigações constantes do artigo 22.º do RJSPTP.
107. Por outro lado, quanto ao pedido ao Município para que *“determine [no contrato] o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, nos termos já expostos, o Município introduziu “essa exigência nas Especificações Técnicas no Ponto 1.14. al. c)”*, do Caderno de Encargos na sua versão revista;
108. 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 contratual²², adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
109. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
110. Por outro lado, no caso concreto, considera-se que o valor da remuneração é adequado, tendo em conta os argumentos aduzidos, baseados nas anteriores experiências de execução contratual, submetidas ao teste do mercado e tendo em conta as características específicas do circuito e da via pública.
111. Mais em pormenor, o preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.

²² 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. (...)”*.

112. Refira-se, por fim, que o valor de 3.000€/mês, num total de 75.000€ para 25 meses é um valor adequado e está em linha com o histórico de preços praticados para o serviço de transporte público em apreço, nomeadamente, no anterior procedimento relativo ao ano de 2019, que foi objeto de Parecer favorável desta Autoridade (Parecer 1/2019, de 11 d janeiro).
113. 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.
114. Por outro lado, segundo o Caderno de Encargos, o contrato a celebrar terá um prazo máximo em linha com os prazos contratuais estabelecidos no Regulamento, no RJSPTP e no CCP para a prestação de serviços em modo rodoviário ligeiro, com este objetivo e volume de produção.
115. Acresce que se considera este um procedimento equitativo, aberto e transparente, uma vez que as condições de contratação são claras e simples.
116. Ainda assim, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²³, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{24.25}
117. Nesse sentido, considera-se ser de manter a sugestão que, mesmo face ao reduzido volume de produção, que seja incluída a obrigação do operador entregar mensalmente ao município um reporte da execução do contrato, do qual deve constar a informação sobre quilómetros produzidos, passageiros transportados, etc., ou seja, os indicadores relevantes para o pagamento do valor contratual.
118. Considera-se assim que o Caderno de Encargos especifica com grau adequado, face ao volume de produção associado ao contrato, os deveres de informação que o

²³ 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".

²⁴ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

²⁵ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

adjudicatário deverá cumprir para com o Município, potenciando uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços, sem prejuízo da ponderação das recomendações efetuadas neste parecer,

119. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁶, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público²⁷. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias²⁸.
120. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
121. Para o efeito, é essencial²⁹, 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.

²⁶“(…) 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”.

²⁷ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

²⁸ 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.”

²⁹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

122. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em *sítios* da internet ou em ações de divulgação e *marketing*.
123. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.³⁰

Conclusão

124. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
125. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
126. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores³¹, de um

³⁰ 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.

³¹ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de

lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.

127. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada³², bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{33.34}
128. Sem prejuízo dos indicadores contantes do contrato, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes³⁵.
129. Nesse sentido, relatórios de execução contratual também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ³⁶mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
130. Deve por isso ser assegurado, expressamente, que o operador deve transmitir os dados necessários, para a elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019,

Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

³² 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”.

³³ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, “é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”.

³⁴ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, “o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

³⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/cs/site_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁶ ³⁶ Também para aferir as condições previstas no Acórdão 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.”

eventualmente pelo gestor do contrato, sobre pena de autoridade de transportes não poder cumprir³⁷.

131. Nesta sequência, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
132. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.

IV – DAS RECOMENDAÇÕES

133. Face ao exposto, considera-se ser de determinar o seguinte:

- No que se refere ao cumprimento de todas as obrigações contratuais, que se apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento, podendo a sua objetivação constar em anexo ou em instrumento regulamentar/contratual e seguindo as orientações anteriormente transmitidas pela AMT³⁸
- Que as penalidades e sanções pecuniárias não se apliquem apenas a obrigações operacionais, mas também administrativas, graduando a sua gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução contratual;
- Que sejam utilizados os mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- O cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público passageiros em operação;

³⁷ A AMT emitiu orientações a este respeito (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

³⁸ 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>

- O cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder;
- Que se dá 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;
- O cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos;
- Que se contemple a obrigação contratual de entrega de reportes de execução contratual, com dados objetivos, pré-determinados e sindicáveis.

134. Face ao exposto, considera-se ser de recomendar *verbi gratia* que se garanta:

- Informação aos concorrentes sobre a existência ou não de terminal ou interface público afeto àquela atividade e, caso exista, informar sobre as regras de utilização e custos associados, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro; quais as taxas e Regulamentos aplicáveis pela sua utilização;
- Estabelecimento de um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade e para que o (novo ou atual) operador se adapte às condições exigidas no contrato, ou seja um período transitório inicial, tal como já recomendado em diversos procedimentos pela AMT;
- Que o cumprimento de obrigações se reporte a períodos de referência claros sob pena de eventuais incumprimentos se diluírem em aferição de dados em períodos mais longos;
- Que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;
- Se seguem orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e

estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;

- Que são cumpridas as obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.
- Que o operador deve colaborar com o Município para que este possa elaborar os relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019³⁹⁴⁰.

135. Finalmente, recomenda-se também que, da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre:

- As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
- Especificar que custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada;
- Se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou a alteração de custos de contexto, sendo tal necessário para garantir a transparência e objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos (e permita efetuar comparações objetivas entre opções contratuais possíveis – procedimento concorrencial, ajuste direto ou prestação direta do serviço).

136. Sugere-se, por fim, que a Autoridade de Transporte exija no programa de Concurso que as propostas contenham as cópias(s) de apólice de seguro dos meios existentes a afetar à operação.

³⁹ Segundo o 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 a possibilitarem comparações úteis. (...)”

⁴⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

V – DAS CONCLUSÕES

137. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte prestado na cidade de Almeirim até ao final do mês de dezembro de 2021 ou, antes daquele data, caso se verifique a adjudicação do concurso lançado pela Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo.
138. 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;
139. 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.
140. 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;
141. 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;
142. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual assume sentido positivo, ainda que condicionado à ponderação das

Recomendações referidas no ponto IV e ao cumprimento das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT. De referir que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado de recomendações legalmente vinculativas, como sejam as referidas no ponto 133.

143. Dado a complexidade, o prazo de execução e o valor do procedimento, para assegurar o serviço de transportes já existente, considerou-se que não seria de impor obrigações adicionais de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.
144. O mesmo se dirá, quanto à imposição de recomendações vinculativas quanto à maior especificação do contrato, sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos ou ao próprio volume da operação em causa.

Lisboa, 19 de março 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho