

## PARECER N.º 13/2019

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

#### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Torres Novas (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o email de 13 de março de 2019 no âmbito do Concurso Público para “*Prestação de Serviços de Transporte de Passageiros em Automóveis Pesados de Passageiros - Transportes Urbanos Torrejanos (TUT)*” para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Aquela comunicação é composta de um contrato Interadministrativo de delegação/partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, as peças do procedimento de concurso público, deliberação camarária, inquérito aos utilizadores do serviço e o contrato em vigor, tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT, a 15 de março de 2019.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao 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,

a transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup> ;

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

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

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

- O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
- A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

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

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

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

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

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

8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

## II - DO ENQUADRAMENTO

9. No documento de fundamentação da operação, o Município começa por dar conta da celebração ao abrigo de contrato de delegação de competências<sup>6</sup> com a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo<sup>7</sup>, pelo qual foram delegadas as competências quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, excecionando-se *“os serviços de transporte público de passageiros associados aos transportes urbanos da cidade de Torres Novas”*.

10. Refere o Município que:

- *“O Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte Passageiros (Lei n.º 52/2015, de 9 de junho), adapta ao enquadramento nacional as diretrizes europeias que estabelecem as condições em que as autoridades competentes podem impor obrigações de serviço público, no âmbito de um contrato de serviço público de transporte de passageiros.*
- *Substitui o enquadramento legislativo nacional para o sector dos transportes terrestres de passageiros, desatualizado e desajustado das necessidades atuais;*
- *Concretiza a descentralização administrativa de competências de acordo com o Regime Jurídico e Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais;*

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

<sup>7</sup> Disponível em:

<http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2016/ProtocolosRJSPTP/torres%20novas.pdf>

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

- *Tem em conta as competências da nova Autoridade da Mobilidade e dos Transportes e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P;*
  - *O RJSPTP prevê a celebração de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros em que o operador obriga-se a prestar o serviço público em condições e por um período determinados e recebe o pagamento de uma remuneração;*
  - *Até 3 de Dezembro de 2019 todos os transportes terrestres da União Europeia têm de ter sido submetidos a procedimento concursal e/ou devidamente enquadrados em contratos de serviço público;*
  - *O Sistema de Transportes Urbanos Torrejanos tem em vigor desde 1 de junho de 2016 o Contrato n.º 15/2016, que termina a 31 de maio do presente ano, antecipando-se assim ao prazo limite para a implementação do RJSPTP;*
  - *Considerando que a mudança de paradigma de enquadramento legal introduz alterações estruturais no modelo de planeamento de redes de transportes público e que a nível nacional as instituições estão no processo de aprendizagem e adaptação, propomos, a abertura de procedimento concursal para a prestação de serviço de transporte de passageiros no Sistema TUT pelo período de 1 ano, em conformidade com as peças em anexo, por forma a salvaguardar todas as necessidades do Município no âmbito do novo emolduramento para um futuro concurso que enquadre todas as alterações implementadas.”*
11. Os artigos 1.º, 22.º e 23.º do Caderno de Encargos (CE) estabelecem que o procedimento tem como objeto principal a aquisição de serviços de (i) Transporte de passageiros em veículos automóveis pesados de passageiros; (ii) Cobrança e emissão de bilhetes.
12. Na prestação de serviços está incluída a realização de três (3) circuitos urbanos, que se passam a designar por “Linha Verde”, “Linha Vermelha” e “Linha Azul”, conforme percursos e horários anexos (artigo 27.º), em que, segundo o artigo 24.º são necessários para a realização do serviço:
- *Uma (1) viatura de passageiros, licenciada para o transporte urbano, com lotação total igual ou superior a 25 lugares, e não superior a 30 lugares, para a “Linha Verde”.*
  - *Uma (1) viatura de passageiros, licenciada para o transporte urbano, com lotação total igual ou superior a 25 lugares, e não superior a 30 lugares,*

*para a o da “Linha Vermelha”. Com horário de reforço uma viatura às terças-feiras durante o período escolar.*

- *Uma (1) viatura de passageiros, licenciada para o transporte urbano, com lotação total igual ou superior a 25 lugares, e não superior a 30 lugares, para a “Linha Azul”.*

13. Quanto à questão sobre se existe sobreposição com linhas intermunicipais e de que forma se processa articulação dos serviços urbanos com os serviços intermunicipais e as respetivas autoridades de transportes, respondeu o Município que *“as linhas dos TUT servem os dois maiores núcleos urbanos do Concelho, Torres Novas e Riachos. Quando analisada a sobreposição espacial da operação urbana com a restante operação de transporte público, verifica-se sobreposição, no entanto parece-nos razoável que a restante rede que serve o território sirva as mesmas áreas que os serviços urbanos, pois é nestes locais que se encontram os principais polos geradores de viagens. Sendo uma operação urbana, a sua concentração está naturalmente no maior centro urbano, a sede de concelho. É aqui que se assegura interface com as diferentes tipologias de transportes rodoviário, municipal, intermunicipal e inter-regional, e com o transporte ferroviário no outro núcleo servido. A articulação é realizada através da Comunidade Intermunicipal.”*
14. Estabelece aquela disposição contratual que as viaturas a afetar ao serviço têm de dar cumprimento à norma Euro 5 ou superior, relativa aos limites de emissões poluentes, visando minimizar o impacto ambiental negativo dos veículos rodoviários, e que se a viatura a afetar a estas Linhas for elétrica, o serviço poderá ser prestado com recurso a viatura com menor capacidade de lugares, desde que não comprometa a capacidade de transporte de alguma destas Linhas.
15. Estabelece o artigo 25.º que os veículos serão disponibilizados de acordo com projeto de decoração fornecido pelo Município, e que na prestação do serviço, em caso de avaria de um dos veículos, o adjudicatário compromete-se a assegurar a sua substituição, por um veículo equivalente, no período máximo de tempo de 1 (uma) hora.
16. De acordo com o artigo 26.º do CE, os veículos devem estar dotados de diversos equipamentos, tais como (i) Equipamento de bilhética, de tipologia “sem contacto” que permita a emissão e validação de títulos, leitura de cartões (passes), o controlo de vendas e do número de passageiros por linha, horário, por local de entrada, por título de transporte, por dia da semana e mês. Venda/recarga em

locais fixos e supervisão de todo o sistema (ii) Equipamento de ar condicionado, (iii) Equipamento de rampa de acesso para cadeira de rodas (iv) informação sobre os serviços (horários - mapa do itinerário - avisos), e outra informação “institucional” (v) Equipamento de suporte para bicicletas na retaguarda (vi) Equipamento de georreferenciação capaz de transmitir informação da chegada das viaturas em tempo real ao local de paragem e para posterior integração em aplicação para dispositivos móveis (vii) Equipamento de fornecimento de wi-fi gratuito dentro das viaturas.

17. Refere o Município que a introdução do equipamento de suporte para bicicletas na retaguarda das viaturas, de equipamento de georreferenciação capaz de transmitir informação da chegada das viaturas em tempo real ao local de paragem, para posterior integração em aplicação para dispositivos móveis e equipamento de fornecimento de *wi-fi* gratuito dentro das viaturas são inovações relativamente ao anterior contrato.
18. No que se refere a tarifários, estabelece o artigo 28.º que é da responsabilidade da entidade adjudicante a definição dos títulos de transporte utilizáveis e das tarifas a praticar, e que a revisão das tarifas praticadas e dos títulos de transporte utilizáveis é da responsabilidade da entidade adjudicante, que informará o adjudicatário com quinze dias de antecedência relativamente à data de entrada em vigor das respetivas alterações.
19. Dispõe o artigo 29.º que constitui encargo do adjudicatário a disponibilização do equipamento necessário à emissão dos títulos de transporte nos veículos afetos ao serviço, bem como do equipamento necessário à emissão e recarga dos vários títulos de transporte, incluindo passes, fora dos veículos afetos ao serviço em local acessível no centro da cidade e facultar à entidade adjudicante o acesso ao sistema de bilhética que vier a ser usado na emissão dos títulos de transporte nas viaturas, que também integra os postos de venda da responsabilidade da entidade adjudicante, de modo a possibilitar a gestão integrada de todos os títulos de transporte vendidos.
20. O artigo 4.º estipula que da celebração do contrato decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais:
  - Obrigação de prestar o serviço de transporte de passageiros em veículos automóveis pesados de passageiros, de acordo com os circuitos urbanos definidos no CE;

- Obrigação de prestar o serviço de cobrança e emissão de bilhetes e passes;
  - Obrigação de substituição dos passes em vigor, estimado entre 450 e 550 unidades, pelos novos modelos de cartões inerentes à prestação de serviços, sem qualquer custo adicional para a entidade adjudicante ou para o utente;
  - Obrigação de observância das regras relativas a veículos;
  - Obrigação de observância das regras relativas a equipamentos especiais, como sistemas de bilhética;
  - Obrigação de observância dos horários previstos;
  - Obrigação de observância das regras relativas a postos de venda;
  - Obrigação de observância das regras relativas a transmissão de receitas;
  - Obrigação de observância das restantes condições contratuais;
  - A título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.
21. De acordo com o artigo 5.º, o prestador de serviços fica obrigado a apresentar ao Município, com uma periodicidade trimestral, um relatório com a evolução de todas as operações objeto dos serviços e com o cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato, devendo, no final da execução do contrato elaborar um relatório final, discriminando os principais acontecimentos e atividades ocorridos em cada fase de execução do contrato.
22. Nos termos do artigo 8.º, e de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), o preço base para a prestação de serviço que constitui o objeto do procedimento é de [confidencial] e inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público, [incluindo as despesas de alojamento, alimentação e deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte, armazenamento e manutenção de meios materiais bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças].

23. Para o efeito, o Município apresentou a seguinte informação desagregada dos custos e proveitos associados ao objeto da prestação de serviços, por linha; [confidencial]
24. No contexto do pedido de Informação sobre o valor da remuneração contratada nos últimos procedimentos, designadamente sobre que tipo de procedimentos foram utilizados (concursos/ajustes diretos) e de que forma em cada um foi calculada tal remuneração (que custos e receitas associadas são geradas/suportadas pelo sistema), o Município respondeu que *“os conceitos aplicados no cálculo da estimativa do custo para a prestação de serviços de transporte de passageiros, tiveram por base a análise dos valores de custo Km de outros Sistemas de Transporte no Médio Tejo.”*
25. De acordo com o artigo 9.º, em caso de discordância por parte do Município, quanto aos valores indicados nas faturas apresentadas, deve este comunicar ao prestador de serviços, por escrito, os respetivos fundamentos, ficando o prestador de serviços obrigado a prestar os esclarecimentos necessários ou proceder à emissão de nova fatura corrigida.
26. De acordo com o artigo 10.º, pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o Município pode exigir do prestador de serviços o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, oscilando entre 0,15 % e 0,20% do preço contratual por cada ocorrência de obrigações diversas previstas no artigo 4.º, sendo que, em caso de resolução do contrato por incumprimento do prestador de serviços, o Município pode exigir-lhe uma pena pecuniária de 10 até 20 % do valor do contrato.
27. Estipula ainda esta disposição que ao valor da pena pecuniária são deduzidas as importâncias pagas pelo prestador de serviços, relativamente aos serviços cujo atraso na respetiva conclusão tenha determinado a resolução do contrato, sendo que na determinação da gravidade do incumprimento, o Município tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do prestador de serviços e as consequências do incumprimento.
28. Acresce ainda que o Município pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias devidas, sendo que a imposição de penas pecuniárias não obsta a que o Município exija uma indemnização pelo dano excedente.
29. Nos termos do artigo 12.º, sem prejuízo de outros fundamentos de resolução previstos na lei, o Município pode resolver o contrato, a título sancionatório, no



caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente nos casos previstos no artigo 4.º.

30. Estabelece o artigo 14.º que o contrato pode ser modificado, por acordo entre as partes ou por decisão judicial ou arbitral, quando o fundamento invocado seja o interesse público, de acordo com o disposto nos artigos 311.º a 315.º do CCP e, quando justificado, reserva-se o direito ao Município de solicitar ao operador a colaboração na análise de viabilidade de eventuais alterações ao percurso contratualizado e implementação de ajustamentos que resultem em melhorias no serviço a prestar.
31. Uma vez que o artigo 3.º do CE estabelece que o contrato se mantém em vigor pelo período de 12 meses, estimando-se o início do mesmo no dia 1 de junho de 2019, no contexto da questão formulada ao Município sobre se considera existir tempo suficiente para a introdução de novos autocarros e outros equipamentos caso exista um novo prestador de serviços diverso do atual, foi respondido que *“o Município deixou ao critério do futuro prestador a decisão da metodologia a adotar nos trabalhos que antecedem o início da prestação de serviço, no entanto, o artigo 24 do Caderno de Encargos define as características dos meios rolantes necessários. Deverão estar licenciadas para o transporte urbano de passageiros, no caso das viaturas de combustão deverão ter uma lotação compreendida entre 25 e 30 passageiros e no mínimo dar cumprimento à norma euro 5, no caso de afectação de elétrica, opcional, poderá ter menor capacidade de transporte.”*
32. Sobre a questão se o Município considera que o prazo da prestação de serviços possibilita a aquisição e amortização dos veículos necessários por um novo prestador de serviços, e se tal limitará a apresentação de propostas, foi respondido que *“foi opção do município fundamentada na mudança de paradigma do enquadramento legal introduz alterações estruturais no modelo de planeamento de redes de transportes públicos e no processo de aprendizagem e adaptação que as instituições se encontram, a abertura de procedimento concursal para a prestação de serviço de transporte de passageiros no Sistema TUT pelo período de 1 ano. Num período de prestação tão curto não deverá ser possível a amortização dos veículos, no entanto a caracterização enunciada no artigo 24.º do Caderno de Encargos, permite a introdução de viaturas euro 5, podendo ser alocadas viaturas com data de fabrico posterior a 2009.”*
33. Sobre a questão se o procedimento permite a possibilidade de aceitação de proposta de valor inferior aos custos médios dos últimos anos e que mecanismos

existem ou podem ser introduzidos para evitar a erosão dos fundos próprios do operador ou do cumprimento eficaz das obrigações contratuais ou de manutenção de um nível de qualidade elevado, foi respondido que *“o procedimento apenas permite a apresentação de proposta de valor inferior ao preço base do concurso, porém no cálculo do preço base do procedimento foi tido em consideração o valor do preço base foi estabelecido de acordo com a experiência de situações semelhantes, nomeadamente os valores praticados por linha, preço por dia útil e serviço prestado aos sábados e preço por quilómetro. O cumprimento eficaz das obrigações contratuais e a manutenção do nível de qualidade decorre de uma obrigação contratual para todos os concorrentes e não é parâmetro de valoração no âmbito do concurso.”*

34. Refere o artigo 30.º do CE que os valores apurados pelo adjudicatário na venda dos títulos de transporte são receitas do Município, devendo o adjudicatário apresentar uma síntese discriminando as receitas apuradas por dia, linha e títulos de transporte. O incumprimento dos prazos estipulados para a entrega das receitas cobradas implica a aplicação de uma penalização.
35. Estabelece o artigo 31.º do CE que o Município procederá periodicamente à fiscalização, e solicitará fiscalização de uma entidade externa certificada para efeitos do (i) Cumprimento do serviço programado e controlo da sua qualidade; (ii) Controlo do processo de vendas, contabilização e compatibilidade das receitas apuradas e entregues; (iii) Controlo da cobrança; (iv) Registo tacográfico.
36. Estabelece ainda o artigo 32.º do CE que o adjudicatário deve:
  - Facultar à entidade adjudicante a indicação da matrícula e características relevantes das viaturas propostas;
  - Dispor, no espaço de tempo de 60 minutos, dos meios adequados para proceder à substituição, em caso de avaria, dos veículos pesados de passageiros a afetar à prestação dos serviços.
  - Reportar em 30m situações anómalas sobrevindas no decorrer do serviço prestado, com os veículos e/ou com os utentes;
  - Introduzir alterações na estrutura dos serviços, que se justifiquem, nomeadamente ajustes nos horários e percursos, desde que a variação seja até +/- 3% dos kms previstos anualmente percorrer;
  - Desenvolver em colaboração com a entidade adjudicante um método de monitorização dos serviços prestados, de forma a obter indicadores

sustentáveis de fiabilidade, regularidade, satisfação da procura e outros, que visem a melhoria do serviço prestado aos utentes.

37. O programa do Concurso Público, no ponto 7, estabelece que as propostas devem ser constituídas por (i) Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos, e (ii) Documento denominado “Proposta de preço” que contenha os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, incluindo obrigatoriamente os seguintes elementos: preço total; preço total por linha; preço dia útil; preço do serviço prestado aos sábados; preço por quilómetro;
38. Segundo o ponto 11 o critério no qual se baseará a adjudicação será o constante na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, na modalidade de avaliação do preço. Em caso de empate no preço será utilizado o critério de apresentação de afetação de uma viatura elétrica para a realização da prestação de serviços.
39. Quanto à questão sobre que documentação/informação é disponibilizada aos concorrentes, de forma a poderem elaborar as propostas ou avaliar a exequibilidade do valor da remuneração, calcular quilómetros possíveis etc., foi respondido que *“os quilómetros constam de peças anexas ao caderno de Encargos com mapa da linha”*.
40. Quanto à possibilidade de inserção de referência aos instrumentos de planeamento tidos em conta nas peças concursais ou disponibilização dos mesmos a pedido de futuros concorrentes, o Município referiu que *“por forma a efetuar um diagnóstico do Sistema TUT numa ótica de utilizador foram aplicados inquéritos aos utilizadores. Perante a mudança de paradigma de enquadramento legal que introduz alterações estruturais no modelo de planeamento de redes de transportes públicos e que a nível nacional as instituições estão no processo de aprendizagem e adaptação, foi intenção do Município a abertura de procedimento concursal de apenas 1 ano. Por forma avaliar em que configuração poderia recair o planeamento, gerou-se a necessidade de efetuar um diagnóstico do Sistema TUT numa ótica de utilizador e foram aplicados inquéritos com avaliação de caracterização da procura, avaliação de títulos de transporte e qualidade do serviço prestado, considerando indicadores de rede e prestação de serviço. Não disponibilizou o Município o tratamento dos dados nas peças de concurso, no entanto, caso exista necessidade, não nos parece que possa existir algum constrangimento da disponibilização aos futuros concorrentes.”*
41. No que se refere à disponibilidade de instalações e equipamentos, quanto à questão sobre de que forma é valorado (ou não), no procedimento concursal, a

sua construção ou sua imediata disponibilidade e porquê, foi respondido que *“a única imposição presente no caderno de encargos relativamente a instalações está presente no artigo 29.º”*.

42. Quanto à questão sobre se o serviço de transportes pode funcionar sem o parque de material e oficinas ou terminais, caso não vença o atual prestador de serviços, foi respondido que *“o Município deixou ao critério do futuro prestador a organização empresarial que permita a prestação de serviços, valorizando apenas a prestação naquilo que está estipulado no Caderno de Encargos”*.
43. Quanto à questão sobre se quais os requisitos técnicos dos equipamentos de bilhética e cartões, caso outro operador aceda a este mercado por via concursal, foi respondido que o *“artigo 26.º define a tipologia de bilhética e caso seja outro operador terá que realizar a substituição de passes de acordo com a alínea c) o artigo 4.º, o Município não obrigou à aquisição de determinada tipologia de equipamento deixando ao critério do prestador de serviço, e no que diz respeito à substituição e passes apenas ficou salvaguardo que a substituição de passes ocorreria sem custos adicionais.”*.
44. Quanto à questão sobre se existirá transmissão de estabelecimento, de acordo com o Código do Trabalho (trabalhadores, ativos etc.), caso exista um vencedor diferente do atual prestador de serviços, foi respondido que *“o Município não tem informação sobre uma possível transmissão, mas será uma questão a ser articulada entre os operadores caso observem uma necessidade, deixando ao critério do futuro prestador a decisão da metodologia a adotar nos trabalhos que antecedem o início da prestação de serviço”*.
45. Quanto à questão sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, dos serviços mínimos previstos em anexo ao RJSPTP foi respondido pelo Município *“o cumprimento baseia-se nos seguintes pressupostos:*
- *Cobertura territorial – realizada pelo projecto de Transporte a Pedido em vigor no concelho;*
  - *Cobertura temporal – Torres Novas tem menos de 50.000 habitantes, estando por isso excluído da obrigatoriedade do número de circulações por hora, no entanto e considerando as necessidades de transporte das Linhas, o Caderno de Encargos define o reforço de uma Linha garantindo as duas circulações por hora no período de ponta da manhã em período escolar;*

- *Comodidade – o tempo médio de espera no transbordo da linha que faz ligação entre a sede de concelho e o outro núcleo urbano e as linhas da cidade, cumpre o período dos 15 minutos. As Linhas da sede de concelho cumprem o período de 30min;*
  - *Dimensionamento do serviço – por forma a prevenir a sobrelotação das viaturas foi planeado o reforço de uma das Linhas no período de maior afluência do dia;*
  - *Informação disponibilizada ao público – está presente em todos os abrigos de passageiros e no sítio eletrónico do Município. Foi identificado como o indicador com avaliações menos positivas e em conformidade com o exposto no pedido de parecer prévio vinculativo. O município está a desenvolver um procedimento de melhoria e reforço da disponibilização da informação ao público”.*
46. Questionado sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, do artigo 22.º do RJSPTP, o Município respondeu que *“de acordo com o disposto no artigo 22.º do RJSPTP, compete ao operador de serviço público, os deveres de informação e comunicação às entidades respetivas, sendo responsabilidade das autoridades de transportes garantir que esse registo é efetuado, bem como validar os dados. Nesta fase o Município não consegue aferir deste dever face ao adjudicatário da prestação de serviços.”.*
47. Tendo sido solicitada a posição do Município sobre o carácter suficiente dos instrumentos de monitorização, fiscalização do contrato, dependente de informação fornecida pelo adjudicatário, designadamente a possibilidade da entidade adjudicante aceder ao sistema de exploração e auditar dados de base contratual, foi respondido que *“nos termos do disposto no artigo 31.º do Caderno de Encargos, o Município procederá periodicamente à fiscalização, sem necessidade de pré-aviso ao adjudicatário, e solicitará fiscalização de uma entidade externa certificada para efeito, caso assim o entenda, de modo a controlar o: cumprimento do serviço programado e controlo da sua qualidade; controlo do processo de vendas, contabilização e compatibilidade das receitas apuradas e entregues; controlo da cobrança e registo tacográfico”.*
48. Quanto à questão da aferição do cumprimento de horários (atraso e interrupções) e percursos por parte do operador, respondeu o Município que *“as obrigações principais do prestador de serviços estão presentes no Caderno de Encargos. Relativamente ao incumprimento de horários, até agora era monitorizado através*

*de reclamação de utentes, mas com a introdução de georreferenciação das viaturas, será possível em tempo real ver a posição das viaturas”.*

49. Questionado sobre que métricas objetivas serão utilizadas para aferir o grau de incumprimento, designadamente para efeitos de aplicação de penalidades contratuais, foi respondido que *“artigo 10.º do Caderno de Encargos define as penalidades contratuais, mas não foram estabelecidas métricas para aferir o incumprimento, porém apenas pelo incumprimento de obrigações principais emergentes do contrato e constantes da clausula 4.º do referido Caderno de Encargos”.*

### III – DA ANÁLISE

50. 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.
51. 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.

52. 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.
53. 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.
54. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>8</sup>.
55. Aliás, o município reconhece que existe sobreposição espacial da operação urbana com a restante operação de transporte público. Mesmo que tal, na perspetiva de política de transportes se possa justificar, a CIM Médio Tejo deverá ter tal em conta no âmbito da organização da respetiva rede.
56. De recordar que nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.
57. De sublinhar que a existência de contratos interadministrativos se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes<sup>9</sup>, procurando manter e dar consistência à organização do

---

<sup>8</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

<sup>9</sup> Ver “Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>

sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, até ao fim de 2019, de forma a:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços<sup>10</sup>;
- 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.

58. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência<sup>11</sup> para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

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

---

<sup>10</sup> Ver também “O parecer prévio da AMT”, disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-prévio-vinculativo-do-regulador.pdf>

<sup>11</sup> Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>



- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
  - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
  - «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.
60. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>12</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
61. 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.
62. 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

---

<sup>12</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

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”.*

63. 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.*

64. 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*”.

65. De referir que de acordo com a Comissão “*a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark*”<sup>13 14</sup>.
66. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento pré-contratual). Por outro lado, na generalidade, e tendo em conta o histórico, estamos perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

---

<sup>13</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>14</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) 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. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

67. No entanto, existem manifestas insuficiências nas peças apresentadas que se afiguram ser necessário suprir para confirmar as observações supra efetuadas na generalidade.
68. Considera-se recomendável que o futuro operador transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual e na preparação de futuros procedimentos avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos.
69. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração, para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>15</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
70. 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.
71. Por outro lado, no caso concreto, ainda que com dados genéricos e sem suficiente desagregação, 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

---

<sup>15</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, 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. (...)”.

características específicas dos circuitos. Mais em pormenor, o preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, permite, seguindo os dados fornecidos, cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, incluindo uma margem de lucro razoável para o operador, tal como confirmado pelo teste do mercado em anteriores procedimentos.

72. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações <sup>16</sup>(na forma de remuneração de uma prestação de serviços) partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população<sup>17</sup>, na pendência de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, até 3 de dezembro de 2019. Admite-se igualmente que o presente contrato assume um caráter de transição face a futuros modelos mais complexos, tal como decorre da fundamentação do Município.
73. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
74. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais<sup>18</sup> não estão totalmente clarificadas e definidas, estando 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, sobretudo no que se refere à performance operacional.

<sup>16</sup>

<sup>17</sup> De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPPTP [“alvarás RTA] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPPTP, até 30 de junho de 2016.”

<sup>18</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

75. Por exemplo, haverá que ser claro e objetivo 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 previstos e em que período de tempo).
76. Ora, as métricas existentes são insuficientes, pois não bastará referir que se fiscaliza a prestação de serviços ou que se atribui uma penalização do 0,20% do preço contratual por dias de incumprimento de serviço, se não é definido o que se entende exatamente por o incumprimento de uma obrigação.
77. Ou seja, haverá que especificar que ocorrências estão em causa que possam justificar a aplicação de uma pena pecuniária. A título de mero exemplo, ao contrário do que o Município refere, não basta existir georreferenciação para apurar cumprimento de horários, frequências, etc (quanto muito percursos) se não estiver estipulado o que se considera um incumprimento e qual o período para a sua aferição.
78. Acresce que não é claro que regras tarifárias se aplicam a este serviço de transportes, designadamente se a fixação de tarifas se sujeita à Portaria 298/2018, de 19 de novembro, ou se existe (total?) discricionariedade por parte do Município. Por razões de objetividade e de previsibilidade da execução contratual, esta questão deverá ser esclarecida.
79. Por outro lado, e diretamente relacionado com a questão anterior, 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.
80. Acresce que a aplicação de sanções pecuniárias está, na sua maioria, associada, sobretudo ao incumprimento de datas e prazos de entrega acordados entre as partes quanto a informação a transmitir, o que abrange apenas parte das obrigações contratuais, o que poderá não constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais com impacto na população (*performance* e nível de serviço).
81. Na verdade, a previsão de sanções pecuniárias sem que esteja objetivamente previsto o que é incumprimento ou a utilização da figura da resolução, de forma generalizada (sanção bastante gravosa e implicaria o lançamento de novo procedimento, com todos os inconvenientes daí advenientes), poderão significar que nenhuma penalidade é aplicada, não existindo assim qualquer incentivo ao

operador para prestar um serviço de interesse económico geral, de qualidade, e ao qual está associado o dispêndio de dinheiros públicos.

82. Nesse sentido, recomenda-se a clarificação destes aspetos também de forma a mitigar as divergências interpretativas entre município e operador<sup>19</sup>.

83. Por outro lado, considera-se ser um dever e uma imposição assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:

- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”*
- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”<sup>20</sup>*

84. Desde logo, considera-se recomendável que seja divulgada informação suficiente para todos os concorrentes<sup>21</sup>, designadamente no que se refere a instrumentos de

---

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

<sup>20</sup> De acordo com as Orientações da Comissão já citadas “Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”. A Comissão considera (...) à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”

<sup>21</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas “Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.”

planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.

85. É certo que o atual operador possui 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.
86. E também para assegurar efetivas condições concorrenciais de base, considera-se essencial a previsão de um período de transição entre o atual e o futuro contrato de forma a que, caso exista um novo prestador de serviço, exista um período adequado para conhecer o sistema e alocar os recursos necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência.
87. Ao contrário do que é referido, não se trata apenas de uma metodologia operacional, mas de efetiva exequibilidade do modelo contratual. Não se afigura exequível que um novo operador consiga alocar recursos necessários e exigidos contratualmente, como sejam instalação de equipamentos de venda e de bilhética, cumprimento das obrigações de imagem do serviço e conhecimento do terreno no espaço que medeia o lançamento do procedimento e a adjudicação.
88. Sem o período de transição, afigura-se que apenas o operador existente terá capacidade de, em tão curto espaço de tempo, assegurar uma imediata e completa prestação do serviço.
89. Acresce que a própria autoridade de transportes terá de avaliar as soluções propostas pelo operador, designadamente no que se refere a bilhética e tarifário, de forma a que não existam interrupções, além de ter de verificar se os veículos, motoristas e empresa cumprem todas as obrigações legais aplicáveis.
90. Acresce ainda que:
  - O CE estabelece que se forem fornecidas viaturas elétricas o serviço poderá ser prestado com recurso a viatura com menor capacidade de lugares, desde que não comprometa a capacidade de transporte de alguma destas Linhas. Ora, um novo concorrente que não o atual prestador de serviços necessita de ter informação da procura para poder ponderar os termos da sua proposta;
  - Ao exigir-se um equipamento de bilhética que permita a emissão e validação de títulos, leitura de cartões (passes), o controlo de vendas e do



número de passageiros por linha, horário, por local de entrada, por título de transporte, por dia da semana e mês, haverá que dar tempo a um novo concorrente para inserir o atual sistema tarifário em novos equipamentos, com possibilidade efetuar testes e garantir que não existem falhas no serviço aos passageiros. Por outro lado, implica ainda definir procedimentos de acesso por parte do Município, sob pena de apenas em plena (ou tardia) execução contratual tal ser possível;

- Ao exigir-se equipamento de georreferenciação capaz de transmitir informação da chegada das viaturas em tempo real ao local de paragem e para posterior integração em aplicação para dispositivos móveis, haverá que ter tempo para definir os procedimentos de transmissão e receção de tal informação por parte do Município, pois caso contrário a informação é detida pelo fiscalizado;
- Refere-se a obrigação *“substituição dos passes em vigor, estimado entre 450 e 550 unidades, pelos novos modelos de cartões inerentes à prestação de serviços”* sem que se estabeleça que modelos estão em causa e quais as suas características técnicas, não se afigurando como um novo concorrente poderá dar resposta a tal obrigação de forma imediata.

91. A autoridade de transportes deverá ainda garantir que são cumpridas as obrigações de decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.
92. 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 elevada<sup>22</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>23,24</sup>

---

<sup>22</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, *“As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas”*.

<sup>23</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”*.

<sup>24</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, *“o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”*. No entanto, *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”*, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

93. Nesse sentido, considera-se ser de sugerir que, mesmo face ao reduzido volume de produção, que seja incluída a obrigação de o operador entregar mensalmente ao município um reporte da execução do contrato, do qual deve constar a informação sobre quilómetros produzidos, passageiros transportados, etc., ou seja, os indicadores relevantes para o pagamento do valor contratual. Nesta sequência, sugerimos que, pelo menos, seja disponibilizada, pelo menos a seguinte informação mensal: Número de passageiros transportados na carreira e por horário; Títulos de transporte vendidos nas carreiras; e Listagem de reclamações registadas.
94. 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 modos e aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes<sup>25</sup>.
95. Ademais, recomenda-se a inserção no CE do cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.
96. Aliás, o Município reconhece que é de a responsabilidade das autoridades de transportes garantir que o registo de informação previsto no artigo 22.º é efetuado, bem como validar os dados, pelo que não pode deixar de ser uma obrigação prevista contratualmente, ainda que a AMT possa despoletar procedimentos contraordenacionais pelo não cumprimento de tal ditame legal.
97. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>26</sup>, sendo que tal se revela da maior importância, para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>27</sup>. Sugere-se por isso ao Município que garanta que o operador

<sup>25</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>26</sup> "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

<sup>27</sup> Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídiação 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

possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>28</sup>, devendo tal referência ser inserida no CE.

98. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, devendo tal referência ser inserida no CE.
99. Para o efeito, é essencial<sup>29</sup>, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
100. 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.
101. 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

---

*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 partilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.*

<sup>28</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

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

de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>30</sup>

#### IV – DAS RECOMENDAÇÕES

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

- Introdução, no CE, de referenciais objetivos para todas as obrigações contratuais, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas por referência a objetivos de curto e médio prazo, e todos os outros instrumentos estratégicos e operacionais que enquadram ou complementam o contrato;
- Que no CE seja estabelecido um apuramento sistemático e periódico do cumprimento de indicadores operacionais<sup>31</sup>, bem como de horários e frequências e clarificação de situações que possam constituir incumprimento ou motivo desculpável (trânsito, acidentes, intervenções no espaço público, eventos, etc.), sem prejuízo da previsão de desvios;
- Previsão de que todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante de aplicações pecuniárias, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes. Acresce que a aplicação de sanções (também pecuniárias) deve estar associada, de forma objetiva, não só ao incumprimento de obrigações de performance operacional, mas a todas as obrigações contratuais.
- 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 e instrumentos de planeamento existentes<sup>32</sup>;

---

<sup>30</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

<sup>31</sup> Recorde-se a sugestão de indicadores de monitorização e supervisão contratual, sugeridos pela AMT e disponível em [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>32</sup> Também para garantir uma das condições do Acordão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite seleccionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

- Que seja previsto no CE um período de transição entre o atual e o futuro contrato de forma a que, caso exista um novo prestador de serviço, exista um período adequado para conhecer o sistema e alocar os recursos necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência;
- Seja garantido que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados
- Se introduza no CE o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público passageiros em operação;
- Se introduza no CE a referência ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro:

103. Tendo em conta a obrigatoriedade de elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento<sup>33</sup>, contendo informação demonstrando o cumprimento dos ditames legais quanto à definição e prestação especificada de obrigações de serviço público e conformidade legal do financiamento público ao transporte público de passageiros, recomenda-se também que, da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre<sup>34</sup>:

- Se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;

---

<sup>33</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, 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. (...)”.

<sup>34</sup> 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.”

- 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).
104. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do concedente na defesa do interesse público.
105. Nesse sentido, considera-se que as presentes recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, antes do seu lançamento, no prazo de 30 dias, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas.
106. Tal permitirá à AMT avaliar/confirmar se está garantido não só a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e se o contrato resultante é caro e transparente nas obrigações contratuais e na aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

## V – DAS CONCLUSÕES

107. Tal como exposto, considera-se que diversas insuficiências nas peças procedimentais e respetiva fundamentação não permitem concluir, desde já, que as mesmas estão em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, nacional e europeu citados e aplicáveis à contratação de serviços públicos de transporte de passageiros.

108. Nesse sentido, considera-se que deverá ser efetuado um exercício de ponderação das recomendações e considerações constantes do presente parecer, de caráter preliminar, através da sua introdução nas peças procedimentais antes do seu lançamento, no prazo de 30 dias, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas.
109. Naquele prazo, será de apresentar novas peças procedimentais e respetiva informação uma informação sobre o acolhimento das recomendações, apresentando adequada justificação para as medidas introduzidas.
110. Considera-se, assim, que a AMT apenas estará habilitada a emitir parecer final sobre esta matéria (positivo, condicionado ao cumprimento de recomendações ou negativo) após o envio dos elementos adicionais relevantes, que possam complementar a análise.
111. Perante a extensão das fragilidades suprarreferidas, se as mesmas não forem devidamente supridas, tendo em conta as recomendações efetuadas, no prazo indicado, o parecer final terá se ser inevitavelmente negativo.

Lisboa, 28 de março de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho