

PARECER N.º 48/AMT/2020
SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Lamego remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 2131, com data de 05-11-2019, através do qual enviou a esta Autoridade as peças procedimentais relativas ao concurso público de prestação de serviços dos “Transportes Urbanos de Lamego (TUL) - Verdinho”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 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.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.

5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também 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"*.
7. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
 - O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

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

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

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

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 societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

9. A Câmara Municipal de Lamego remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 2131, com data de 05-11-2019, através do qual enviou a esta Autoridade as peças procedimentais relativas ao concurso público de prestação de serviços dos “Transportes Urbanos de Lamego (TUL) - Verdinho”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
10. O referido ofício vinha acompanhado pelos seguintes documentos: Fundamentação Jurídico Económico-Financeira do procedimento; Caderno de Encargos, o Programa de Concurso e as autorizações provisórias.
11. As referidas peças do procedimento foram remetidas no seu formato eletrónico a esta Autoridade, através de mensagem de correio eletrónico, com data de 6-11-2020.
12. A 26-11-2019, esta Autoridade, após análise das peças procedimentais remetidas, solicitou ao Município de Lamego os seguintes esclarecimentos, no prazo máximo de 10 dias úteis:
 - *“Tendo em consideração o Parecer da AMT n.º 6/2019, cumpre questionar se a fórmula de cálculo do preço base do procedimento se mantém?”*
 - *“Caso tenha sido adotada outra fórmula ou valores de remuneração do operador, muito se agradece a respetiva indicação (da fórmula de cálculo) e respetiva justificação.”*
 - *O Programa de Concurso já foi objeto de aprovação camarária?*
 - *Qual a sanção aplicável em caso de atraso na prestação do transporte, que venha a ocorrer em 3 ou mais dias? Em 3 ou mais deslocações? À situação questionada,*

será aplicável a rescisão constante da Cláusula 13.^a do Caderno de Encargos? Seria recomendável a adoção de indicadores e obrigações cujo cumprimento possa ser objeto de avaliação objetiva por parte da entidade adjudicante e, por outro lado, que fosse adotado um quadro sancionatório pelo não cumprimento das referidas obrigações, adequado ao grau de gravidade da infração cometida”.

13. Após o envio daquela mensagem de correio eletrónico, com pedido de esclarecimentos ao Município, esta Autoridade foi informada pelo Município de Lamego, por mensagem de correio eletrónico e através do ofício n.º 2397, ambos de 10 de dezembro de 2019, – [confidencial]
14. [confidencial]
15. Mais referiu que *“apenas foi apresentada uma única proposta cujo valor excedia o valor do preço base concursal”* [...], pelo que *“ a proposta foi excluída [confidencial] e foi revogada a decisão de contratar, nos termos do artigo 80º do Código dos Contratos Públicos”*.
16. O Município esclareceu ter feito, posteriormente, *“uma consulta preliminar ao mercado para [apurar] os valores em causa”* e *«[c]onsiderando a necessidade urgente de se iniciar no dia 22.11.2019 a prestação de serviços em causa, no sentido de assegurar a manutenção dos transportes urbanos de Lamego, para a melhor e cabal satisfação do interesse público, foi realizado um procedimento de ajuste direto, mediante o qual foi adjudicado à [confidencial] a "Prestação de serviços para a realização dos Transportes Urbanos de Lamego(TUL) - "Verdinho"»*.
17. O Município referiu ainda que *“[a]s peças que serviram de base a este procedimento são idênticas às peças que foram submetidas a parecer da AMT no âmbito do concurso público de prestação de serviços para a realização de transportes urbanos de Lamego (TUL) e que tiveram em conta as recomendações e as conclusões vertidas no parecer n.º 6/2019 da AMT, de 4 fevereiro de 2019”*.
18. Mais declarou que *“[a] urgência no procedimento, para garantir a continuidade dos serviços e a satisfação do interesse público, [confidencial]*.
19. O Município argumentou ainda que, os sucessivos contratos elaborados *“até à entrada em vigor do contrato de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros em Lamego, pelo prazo de 3 anos, têm originado um intenso serviço e uma grande dificuldade de cumprimento de todos os prazos legais”*.
20. Assim, respigando a informação descrita *supra*, no que respeita às peças procedimentais em análise, cumpre mencionar que o Município lançou inicialmente, em novembro de 2019, o procedimento concursal relativo à execução do serviço de

transportes urbanos de Lamego - Verdinho, num prazo máximo de 182 dias seguidos (126 dias úteis + 26 sábados), com o peço base de [confidencial]., o qual ficou deserto, e, posteriormente, após consulta prévia, adjudicou, por ajuste direto, esse mesmo serviço, à [confidencial], por [confidencial].

21. [confidencial].

22. [confidencial].

23. O pedido de esclarecimentos solicitado pela AMT ao Município, através de mensagem de correio eletrónico com data de 23-12-2020, foi respondido através do ofício n.º 162, com data de 27-01-2020, cujo teor (perguntas e respostas) ora se reproduz, para os devidos efeitos:

[confidencial].

1- [confidencial].

2- [confidencial].

3- [confidencial].

4- [confidencial].

5- [confidencial].

6- [confidencial].

7- [confidencial].

8- [confidencial].

9- [confidencial].

10- [confidencial].

13. As obrigações de reporte preconizadas no contrato são deficitárias e a rara frequência de prestação de informação do operador não possibilita à CML a apropriada monitorização do Contrato TUL. Recomenda-se que as obrigações de reporte sejam otimizadas (por exemplo à semelhança do Contrato Global, com atenção às modificações sugeridas por esta Autoridade), nomeadamente atendendo a diferentes frequências (mensal, trimestral, anual) para recolha da informação operacional essencial para o ajuste e o eficaz desenvolvimento da operação de qualquer prestador de serviço que venha a operar no município de Lamego, mas sobretudo na rigorosa caracterização (procura, oferta, custos e receitas) dos serviços públicos que têm vindo a ser prestados, possivelmente, numa situação de monitorização deficitária.

- *Acolhe-se a recomendação formulada e o Município passará a executar uma fiscalização mais assertiva do cumprimento do contrato.*

14. [confidencial].

15. Porque é que as autorizações provisórias contemplam apenas obrigações de reporte anuais e não mensais ou trimestrais? Recomenda-se a inclusão de indicadores como as receitas por linha bem como os custos associados a tal operação.

- Tais recomendações serão levadas em linha de conta.

16. Quais os indicadores de avaliação operacional do ajuste direto? Índice de cumprimento de circulações e índice de cumprimento de horário?

- As cláusulas 5ª e 6ª do caderno de encargos subjacente ao procedimento de ajuste direto estipulam as obrigações de serviço público e as obrigações da empresa transportadora, respetivamente. Até à data não foram reportados quaisquer incumprimentos, nem a nível das circulações, nem a nível do cumprimento do horário.

17. Cláusula 6.ª, ponto 2 – o operador está obrigado a cumprir os circuitos e os horários, mas não está obrigado a cumprir o número de circulações?

- Determina o nº 2 da cláusula 6ª que o prestador de serviço está obrigado a cumprir os circuitos e os horários constantes dos anexos A e B. Ora, por maioria de razão, se está vinculado a estas obrigações, está obrigatoriamente vinculado a realizar o número de circulações.
- Acresce que determina a alínea b) do nº 2 da cláusula 5ª do caderno de encargos que decorre para o adjudicatário a obrigação de assegurar, nos circuitos previstos no caderno de encargos, a oferta do número de circulações necessárias ao cumprimento dos horários previstos no anexo B.

18. Cláusula 10.ª, ponto 3 – Uma caderneta de bilhetes contém quantos bilhetes? Qual o valor da tarifa de bordo? A CML participa a aquisição de alguns dos títulos de transporte? Quais?

- Uma caderneta contém 10 bilhetes.
- O valor da tarifa a bordo é a prevista no nº 3 da cláusula 10ª do caderno de encargos.
- Existe uma redução tarifária, no âmbito do Programa de Apoio à Redução do Tarifário nos Transportes Públicos – PART (Despacho nº 1234-A/2019 de 04 de abril), que consiste na redução tarifária de 10% na totalidade dos passes, dos bilhetes simples, bilhetes de ida e volta e bilhetes pré-comprados da rede municipal do concelho de Lamego.

19. [confidencial].

20. Cláusula 11.^a, ponto 3 – a CML só poderá auditar verificar os dados fornecidos ‘[...] por amostragem [...]’? A CML não pode verificar integralmente os dados?

- *Determina o nº 2 da cláusula 11^o do caderno de encargos que o prestador de serviços deve fornecer, mensalmente, à Câmara Municipal de Lamego, mapas de utilização e receita por linha, em excell e pdf, o balancete analítico por cada linha, extraídos do sistema, em excell e pdf, bem como os Kms percorridos por dia e por linha.*

21. Cláusula 12.^a – Qual a sanção aplicável em caso de atraso na prestação do transporte, que venha a ocorrer em 3 ou mais dias? Em 3 ou mais deslocações? À situação questionada, será aplicável a rescisão constante da Cláusula 13.^a do Caderno de Encargos? Seria recomendável a adoção de indicadores e obrigações cujo cumprimento possa ser objeto de avaliação objetiva por parte da entidade adjudicante e, por outro lado, que fosse adotado um quadro sancionatório pelo não cumprimento das referidas obrigações, adequado ao grau de gravidade da infração cometida. Existem limiares de verificação de cumprimento de horários? Seria recomendável a adoção de indicadores e obrigações cujo cumprimento possa ser objeto de avaliação objetiva por parte da entidade adjudicante e, por outro lado, que fosse adotado um quadro sancionatório pelo não cumprimento das referidas obrigações, adequado ao grau de gravidade da infração cometida.

- *Sempre que o TUL não se realize por causa imputável ao operador, este fica obrigado a indemnizar a Câmara Municipal de Lamego em 75% do preço do serviço correspondente ao período em que a circulação não tenha sido executada – cláusula 12^o, nº 3 do CE.*
- *Havendo incumprimento de mais de 3 obrigações legais ou contratuais, no mesmo período de faturação, poderá haver rescisão do contrato – cláusula 13^a.*
- *Acolhe-se a recomendação formulada neste ponto.*

22. Cláusula 12.^a - O incumprimento de circulações só produz sanções por intervalos diários? Se uma (#1) circulação, em dez (#10) circulações diárias, for efetuada, o operador é compensado financeiramente? Qual o nível da compensação financeira? Qual o valor da sanção pecuniária associado ao incumprimento de uma circulação?

- *O operador será remunerado pelas circulações efetuadas, de acordo com o disposto no caderno de encargos.*

- *As circulações não realizadas não serão pagas, ficando, ainda, o operador obrigado a indemnizar a Câmara Municipal de Lamego em 75% do preço do serviço correspondente ao período em que a circulação não tenha sido executada - cláusula 12º do CE, podendo haver lugar à rescisão do contrato - cláusula 13ª.*

23. Cláusula 13.ª, ponto 1, alínea b) – o conceito de motivos de interesse público é vago, devendo ser abandonado em prol da densificação dos motivos que podem levar à rescisão do contrato pelo adjudicante.

- *Esta orientação será levada em conta no novo procedimento concursal.*

Cláusulas Técnicas

24. Cláusula 2.ª, ponto 3, alínea b) – não é claro o enquadramento desta alínea no ponto. Solicita-se esclarecimento ou retificação.

- *Dentro da viatura a arrecadação da receita é efetuada pelo motorista, que deve estar devidamente identificado, e o bilhete é emitido por via eletrónica do tipo data card.*

25. Cláusula 3.ª – os veículos devem dispor de informação para os passageiros, nomeadamente: Ligações com outras linhas de transporte (mapa da rede e outros instrumentos de informação estática) Ligações a pontos de interesse ou interfaces intermodais (e.g. ligação a rede expressos ou estação ferroviária) Informação em viagem (indicação sonora e visual de paragens, inter alia) Qual o número mínimo de lugares sentados nos veículos?

- *O n.º mínimo de lugares sentados é de 15, mais 10 lugares em pé.*
- *As alíneas a, b e c serão levadas em conta no novo procedimento concursal.*

26. Não foram encontradas disposições concernentes aos pontos de embarque/desembarque, designadamente: Limpeza, Informação ao passageiro, Responsabilidade de manutenção, Outras.

- *A cláusula 6ª, nº 1, alínea c) determina que a empresa transportadora deverá assegurar uma oferta do serviço de transporte com qualidade, segurança, eficiência e limpeza, cuja satisfação será medida através da realização de inquéritos de opinião.*

27. Não foram encontradas disposições concernentes aos terminais (centrais de camionagem, garagens, pontos de recolha, etc.) à disposição dos operadores, designadamente: Donos das instalações de serviços operacionais utilizadas na operação, Gestores das instalações de serviços de serviço operacionais utilizadas na operação, Capacidade disponível, instalada e total das instalações

de serviço operacionais, Receitas das instalações de serviço operacionais, sempre que aplicável, Regime de exploração, Outras.

- *A central de camionagem de Lamego é propriedade do Município de Lamego.*
- *Estas disposições serão levadas em conta no novo procedimento concursal.”*

24. Refira-se que o ofício de 27-01-2020 veio acompanhado por todos os documentos pertinentes, que comprovam o antedito supra.
25. Assim, o Município lançou inicialmente, em novembro de 2019, o procedimento concursal relativo à execução do serviço de transporte, num prazo máximo de [confidencial] com o preço base de [confidencial], que ficou deserto, e, posteriormente, adjudicou, após consulta a 4 entidades, por ajuste direto, esse mesmo serviço, [confidencial] POR [confidencial] invocando como base legal para o efeito a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante), [confidencial].
26. De acordo com o Município *“as peças que serviram de base ao procedimento [de ajuste direto] são idênticas às peças que foram submetidas a parecer da AMT, no âmbito do concurso público de prestação de serviços para a realização de Transportes urbanos de Lamego (TUL) e que “tiveram em conta as recomendações e as conclusões vertidas no parecer n.º 6/2019 da AMT”.*
27. Em matéria de procedimentos contratuais submetidos a esta autoridade pelo Município de Lamego, cumpre fazer uma breve resenha cronológica dos procedimentos submetidos pelo Município a esta Autoridade, no final do ano de 2018, em 2019 e em 2020 e os respetivos pareceres emitidos:
- a) Emissão do Parecer n.º 6/2019, de 04 de fevereiro de 2019, desta Autoridade no que respeita à execução da prestação de serviço de transporte urbanos de Lamego – Verdinho-, para o período de 1 de julho de 2018 a 31 de maio de 2019, sendo repartido do seguinte modo: [confidencial]
 - b) Em julho de 2019, esta Autoridade tomou conhecimento de que tinha sido lançado um procedimento para a “Prestação de serviços para a realização dos Transportes Públicos de Passageiros do Concelho de Lamego”, [confidencial].
 - c) A 12.08 2019, o Município de Lamego veio submeter a esta Autoridade pedido de parecer prévio sobre as peças de procedimento de prestação de serviços para a realização de transporte público de passageiros no Concelho de Lamego, [confidencial].

- d) O referido procedimento foi objeto do Parecer n.º 35/2019, desta Autoridade, de 29 de agosto de 2019.
- e) [confidencial] esta Autoridade [confidencial] solicitou informação sobre o acolhimento das determinações efetuadas por esta Autoridade no Parecer 35/2019, demonstrando que as medidas tomadas têm a virtualidade de cumprir aquelas determinações e que são aptas a dar adequado enquadramento à organização e financiamento dos serviços de transporte de passageiros em causa.
- f) Esta Autoridade não recebeu, até à presente data, qualquer resposta àquela mensagem de correio eletrónico.
- g) A 6-11-2019, o Município de Lamego submeteu a esta Autoridade o ofício n.º 2137, no âmbito do procedimento concursal para prestação de serviços de transportes públicos do concelho de Lamego, [confidencial] (63 dias úteis), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, com o preço base do procedimento fixado [confidencial]
- h) As peças procedimentais do referido concurso foram objeto do Parecer n.º 60/2019, de 2-12-2019.
- i) A 2-12-2019 o Município de Lamego submeteu a esta Autoridade, por mensagem de correio eletrónico e através de ofício, pedido de parecer no que respeita às peças do procedimento de prestação de serviços para a realização do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros em Lamego pelo prazo de 3 anos, nos termos dos artigos 131.º e ss. do Código dos Contratos Públicos, com o preço base global de [confidencial] e dividido em 3 Lotes (incluindo os Transportes Urbano e Concelhio em Lamego).
- j) No que respeita a este procedimento concursal de 3 anos, esta autoridade solicitou esclarecimentos ao Município a 15-01-2020 e obteve a respetiva resposta do Município a 30-04-2019, após sucessivos pedidos de prorrogação do envio da resposta, devidamente deferidos por esta Autoridade, em virtude da situação epidemiológica que o país tem vindo a atravessar devido ao COVID 19 e tendo em conta as consequências da repercussão da pandemia nas instituições e na vida das pessoas/trabalhadores/as.
- k) Ainda no decurso da análise das peças procedimentais do concurso remetido a 2-12-2019, o Município remeteu a esta autoridade, a 20-03-2020, através do ofício n.º 604 e de mensagem de correio eletrónico, novo pedido de análise de peças procedimentais de um concurso para o Transporte Público Municipal de Passageiros em Lamego, [confidencial], enquanto não fosse adjudicado o

concurso relativo ao procedimento global dos transportes em Lamego, com período de execução de 3 anos.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, ECONÓMICA E FINANCEIRA DA OPERAÇÃO PROPOSTA

28. A contratualização da prestação de serviços públicos para a realização de transportes urbanos de passageiros, nos termos do estatuído no RJSPTP, publicado em anexo à Lei n.º 52/2015, tem plena aplicação a partir do dia 03.12.2019.
29. Assim, o presente ajuste direto visa assegurar desde o dia 22 de novembro de 2019 até ao dia 21 de maio de 2020, ou até à data do início da prestação daqueles serviços, nos termos do RJSPTP, se ocorrer em primeiro lugar, a prestação de serviços para a realização dos transportes urbanos de Lamego.
30. Conforme referido pelo Município nos esclarecimentos remetidos à AMT a 27-01-2020, o procedimento, ao nível das disposições legais, *“foi realizado ao abrigo do Artigo 19.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e nos nºs 3 e 4 do artigo 5.º do regulamento 1370/2007 do Parlamento Europeu”* e tendo por base a *“alínea c) do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, “por necessidade imperiosa de garantir os serviços”*.
31. O instrumento de planeamento do território e da mobilidade adotado na elaboração das peças procedimentais foi o Plano de Mobilidade Urbano Sustentável de Lamego, sendo um *“documento importante nas questões da mobilidade e do território, e que tem os seguintes objetivos principais:*
 - *Alcançar e construir uma visão integrada e relacionada do território;*
 - *Racionalizar e rentabilizar recursos e modos já instalados;*
 - *Ler e interpretar criticamente a realidade instalada;*
 - *Definir campos de atração;*
 - *Incorporar e entender a temática casa-trabalho e casa-escola;*
 - *Desenhar um Plano de Comunicação e Informação Urbana;*
 - *Promover a interoperabilidade entre os modos de transporte;*
 - *Interpretar criticamente a atividade económica instalada no território;*
 - *Implementar fortemente modos suaves de mobilidade;*
 - *Integrar e relacionar estudos;*

- *Focalizar analítica temas transversais como estacionamento automóvel”.*
32. Mais esclarece o Município, no seu documentação de fundamentação do procedimento, *“que as autorizações provisórias conferem ao operador de transportes autorização para explorar, em regime provisório, nos termos da lei n.2 52/2015, de 9 de junho, o serviço público de transporte urbanos de passageiros regular nos circuitos com origem/destino dentro do Município de Lamego, ficando o mesmo obrigado a respeitar os seguintes requisitos e condições de exploração:*
- a) *Prestação do serviço autorizado em boas condições de segurança, qualidade e conforto, em particular no que respeita aos veículos utilizados;*
 - b) *Prestação de informação ao público sobre a respetiva oferta de serviços de transporte, detalhada e permanentemente atualizada no respeitante a percursos, paragens, horários e tarifário, através de suportes adequados, nomeadamente do respetivo site”.*
33. Refere também o Município que o projeto TUL *“foi implementado há já algum tempo, tendo vindo a consolidar-se ao longo do tempo, com o objetivo contínuo de melhorar a mobilidade urbana e diminuir o número de automóveis que todos os dias circulam e congestionam o trânsito no centro da cidade, que desta forma se procura contribuir para o desenvolvimento sustentável e contribuir de igual modo para a melhoria das condições de vida dos cidadãos. O Transporte Urbano de Lamego, tem já quase duas décadas de existência e foi criado no sentido de ao longo dos tempos, dotar a cidade de um sistema de transportes urbanos que permitisse uma maior mobilidade e acesso aos principais polos geradores de tráfego, nomeadamente, o Centro da Cidade, Escola de Hotelaria, Centro de Saúde, Hipermercados, Hospital, Adega Cooperativa, entre outros.”*
34. Acrescenta que o TUL circula aos dias úteis e sábados, *“tendo alcançado relevante apoio dos munícipes, principalmente da faixa etária idosa, que têm vindo a ver melhorada as suas condições de mobilidade, promovendo uma sociedade mais inclusiva, sendo de primordial importância a sua continuidade sob pena de causar prejuízos sociais incalculáveis”.*
35. Foi ainda tido em conta o constante no *“Plano de Mobilidade Urbana de Lamego (PMUS), sendo que a rede viária existente no concelho de Lamego conta com cerca de 374 Kms de extensão o que corresponde a uma densidade de 2,27 Km / Km², sendo que a restante rede (rede municipal) garante a maior cobertura do município de Lamego,*

representando mais de metade da rede viária total, com cerca de 50% (188 Km), o correspondente a uma densidade de 1,13 Km / Km².”

36. Pretende-se que o concurso tenha um *“horizonte temporal de 6 meses - de 22 de novembro de 2019 a 21 de maio de 2020, ou até à data do início da prestação daqueles serviços, nos termos do RJSPTP, se ocorrer em primeiro lugar, com o objetivo de, nesse período, proceder ao lançamento de um Concurso Público Internacional, por forma a entrar em vigor após o contrato que ora se apresenta terminar, não obstaculizando desta forma o serviço público de transportes aos utentes. Assim, este procedimento assume um caráter transitório e surge no sentido de assegurar a manutenção do atual serviço de transportes urbanos.”*
37. *Mais acrescenta este município que “neste procedimento foram tidas em conta as recomendações e as conclusões vertidas no parecer nº 6/2019, emitido pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, que foram transpostas para as peças procedimentais em apreço”.*
38. No que diz respeito à componente económico-financeira da operação/procedimento, cumpre relevar os elementos trazidos ao conhecimento desta autoridade nos esclarecimentos prestados pelo município a 27-01-2020, uma vez que o preço base inicial apresentado nas peças procedimentais, remetidas a esta autoridade a 5-11-2019, sofreu um aumento, em virtude de a proposta apresentada no concurso inicial ser muito superior ao preço base do concurso, pelo que a mesma foi excluída, nos termos do artigo 70.º n.º 2 alínea d) do Código dos Contratos Públicos, tendo sido revogada a decisão de contratar.
39. Consequentemente foi feita uma consulta preliminar às 4 entidades que tinham consultado as peças procedimentais do concurso, tendo a proposta mais baixa sido apresentada pela empresa [confidencial] no valor de [confidencial] a quem foi adjudicado o presente procedimento.
40. [confidencial]
41. Mais refere o Município nos esclarecimentos prestados, que o *“ contrato TUL (ajuste direto) é um contrato net cost, pelo prazo de apenas 6 meses, [confidencial] em que a receita tarifária reverte para o operador. [confidencial]*
42. Cumpre, ainda, em sede de enquadramento deste Parecer, realizar um enquadramento do teor das cláusulas constantes do Caderno Encargos.

- A Cláusula 1.^a estabelece que a prestação de serviços é direcionada para a prestação de um serviço de transporte público de passageiros em circuitos urbanos, de modo a incentivar a procura por parte dos munícipes, quer desse mesmo serviço, quer das áreas comerciais e habitacionais por eles servidas, assim, os serviços oferecidos, um Pólo de atração do espaço urbano do Município;
- A Cláusula 2.^a estabelece que *“o contrato mantém-se em vigor até à execução total dos serviços, objeto deste contrato, num prazo máximo de 182 dias seguidos (126 dias úteis + 26 sábados), em conformidade com os respetivos termos e condições e o disposto na lei, com início a 22 de novembro de 2019 (ou após assinatura do contrato, caso ocorra após o dia 22 de novembro), e termo a 21 de maio de 2020, ou à data do início da prestação daqueles serviços nos termos do RJSPTP, se ocorrer em primeiro lugar”*.
- A Cláusula 3.^a estabelece que o preço base é de [confidencial] sendo este o preço máximo que a entidade se propõe a pagar para a prestação dos serviços anteriormente referidos, conforme disposto no artigo 47.º do CCP.
- As Cláusulas 4.º e 5.^a estabelecem que a empresa que irá efetuar o serviço obriga-se a realizar a exploração objeto do contrato, fornecendo um serviço de comodidade, rapidez e segurança, em circuitos urbanos, discriminados no Anexo A ao caderno de encargos, de modo a garantir que a prestação do serviço público urbano se efetue de forma regular, eficiente e sustentável;
- Sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no caderno de encargos ou nas cláusulas contratuais, da celebração do contrato decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais: i) Praticar, nos termos da legislação em vigor, preços de transporte controlados administrativamente, nos termos da legislação em vigor; ii) Assegurar, nos circuitos previstos no caderno de encargos, a oferta do número de circulações necessárias ao cumprimento dos horários previstos no respetivo anexo B do CE; iii) Assegurar a criação de um bilhete de ligação ao hospital, das carreiras das freguesias do Concelho de Lamego ao serviço do Verdinho, para que os utentes destas carreiras possam utilizar o Verdinho sem custos acrescidos, quer para o utilizador, quer para o Município e iv) Aplicar a redução tarifária, no âmbito do Programa de Apoio à Redução do Tarifário nos Transportes Públicos - PART (Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de abril), de acordo com os dados a fornecer pela Câmara Municipal de Lamego e durante os períodos que esta indicar; v)

Elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte e executá-lo nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes em cada momento; vi) Disponibilizar a regular e contínua prestação do serviço; vii) Assegurar uma oferta do serviço de transporte com qualidade, segurança, eficiência e limpeza; cuja satisfação será medida através da realização de inquéritos de opinião; viii) Prestar os serviços de transporte a todos os clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização; ix) Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, em especial os constantes do artigo 22.º do Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros; x) A prestação do serviço deverá respeitar escrupulosamente os circuitos e os horários (Anexo A e B); e xi) Em caso de avaria proceder à substituição imediata de viatura em condições idênticas de forma a assegurar o serviço.

- A título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarifas a seu cargo;
- Cláusula 10.º estabelece que a atualização dos preços dos títulos deverá ser indexada à percentagem que vier a ser atualizada pelo Governo, ou em quem este delegue, para os transportes coletivos rodoviários de passageiros. Mais refere que as tarifas para o ano vigente dão cumprimento às atualizações previstas na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro,⁵ no qual foram estabelecidas as novas tarifas para as carreiras rodoviárias interurbanas de passageiros.
- Na cláusula 10.º fica ainda definido o tarifário a praticar pelo operador de transporte [Bilhete simples → 1,10 (um euro e dez cêntimos); Meio bilhete simples → 0,55 (cinquenta e cinco cêntimos); Bilhete de ida e volta → 1,65 (um euro e sessenta e cinco cêntimos); Caderneta de bilhetes → 8,50 (oito euros e cinquenta cêntimos); Passe mensal → 21,50 (vinte e um euros e cinquenta cêntimos)], encontra-se ainda estabelecido naquela cláusula que, no decurso da

⁵ A Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, não foi aprovada pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, pelo que deve ser corrigida esta referência no Caderno de Encargos.

prestação de serviços, poderá existir a possibilidade de ajustamento do tarifário, sempre sujeito à prévia aprovação do órgão executivo.

- Cláusula 11.º estabelece que: i) as receitas provenientes da prestação de serviços em causa, estabelecidos no presente caderno de encargos, reverterem integralmente para o adjudicatário; ii) o prestador de serviço deve fornecer, mensalmente, à Câmara Municipal de Lamego, mapas de utilização e receita por linha e por dia, em excell e pdf, o balancete analítico por cada linha, extraídos do sistema, em excell e pdf, bem como os km percorridos por dia e por linha; e iii) a Câmara Municipal de Lamego reserva-se ao direito de auditar e verificar, por amostragem, os dados mensalmente fornecidos.
- Cláusula 12.º, relativa ao não cumprimento do contrato, estabelece que: i) O adjudicatário não receberá qualquer pagamento pelos períodos em que não tenha assegurado a realização dos circuitos, objeto do contrato, conforme os circuitos previstos e nos dias identificados no presente caderno de encargos; ii) O valor correspondente à circulação não realizada será calculado em função do custo do circuito(s) não efetuado(s); iii) Sempre que o Transporte Urbano de Lamego (serviço) se não realize por causa imputável ao adjudicatário, este fica obrigado a indemnizar a Câmara Municipal de Lamego em 75% do preço do serviço correspondente ao período em que a circulação não tenha sido executada; e iv) As indemnizações devidas nos termos do presente artigo poderão ser deduzidas das somas devidas pela entidade adjudicante ao adjudicatário.
- A Cláusula 14.ª estabelece que 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.
- O prestador de serviços responde perante o Município e demais entidades fiscalizadoras, pelo cumprimento das normas legais da atividade, bem como as demais disposições legais e cláusulas de ordem técnica, económica e financeira, de higiene e segurança aos equipamentos afetos à prestação de serviços;
- A Cláusula 13.ª refere que poderá haver rescisão do contrato, com efeito imediato, mediante comunicação escrita, nas seguintes situações: a) Incumprimento reiterado por parte do adjudicatário das obrigações legais ou contratuais a que está obrigado a cumprir. Entende-se por incumprimento reiterado o incumprimento de mais de 3 obrigações legais ou contratuais, no mesmo período de faturação.

b) Motivos de interesse público. A rescisão prevista nesta cláusula não dá direito a qualquer compensação financeira;

43. As cláusulas técnicas estabelecem ainda que:

- A cláusula 2.^a refere que o serviço a prestar é regular, de forma que assegure o transporte de passageiros de acordo com o itinerário, frequência e horários predeterminados, com tomada e largada de passageiros em paragens previamente estabelecidas e é da competência do adjudicatário garantir o funcionamento de arrecadação da receita, dentro do miniautocarro, sendo esta efetuada, dentro da viatura, por via eletrónica do tipo data card e os motoristas deverão estar identificados para a realização do serviço;
- A Cláusula 3.^a estabelece as características das viaturas e do serviço objeto da prestação de serviços e a Cláusula 4.^a estabelece as características dos circuitos e horário.

III – DA ANÁLISE

44. 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.

45. 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.

46. 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.
47. 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.
48. 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 organizativos⁶.
49. Contudo, não existem evidências da celebração de contratos interadministrativos entre o Município e a Comunidade Intermunicipal do Douro, o que se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região (como aliás decorre do Diagnóstico Plano de Mobilidade Sustentável da cidade de Lamego) e conformando-o com o RJSPTP 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;

⁶ 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.

- 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.
50. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
51. Nesta esteira, afigura-se ser de recomendar a celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências, não relevando para o presente procedimento de carácter marcadamente local e especial, e nos termos em que se pretende contratar, mas sim para uma eventual extensão do atual serviço e para os futuros procedimentos que o Município deve desenvolver, de forma individual ou partilhada, articulada com a CIM Douro.
52. 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 Regulamento⁷ no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

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

54. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

55. 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"*

⁷ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

⁸ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

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

- 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”.

56. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

57. 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.

58. [confidencial]

59. [confidencial]

60. [confidencial]

61. [confidencial]

62. De acordo com o Município, o procedimento, ao nível das disposições legais, *“foi realizado ao abrigo do Artigo 19.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e nos nºs 3 e 4 do artigo 5.º do regulamento 1370/2007 do Parlamento Europeu”* e tendo por base a *“alínea c) do artigo 24.º”* do Código dos Contratos Públicos, *“por necessidade imperiosa de garantir os serviços”*.

63. [confidencial]

64. [confidencial]

65. [confidencial]

66. De qualquer modo, cumpre realçar que o Decreto-Lei n.º 169/A-2019, de 29-11-2019, que veio alterar o RJSPTP, com efeitos retroativos a 21 de novembro, veio estabelecer que a *“autoridade de transportes competente pode, por razões de interesse público relevante, devidamente fundamentado, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público, autorizar a manutenção dos títulos de concessão para a exploração do serviço público do transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos por procedimento distinto do concorrencial, em regime de exploração provisória devidamente titulado por autorizações, após as datas resultantes da aplicação do artigo anterior, não podendo o respetivo prazo de vigência terminar depois de 3 de dezembro de 2019, exceto nos casos previstos no n.º 3 do presente artigo”*.

67. Acresce referir que o novo n.º 3 do artigo 10.º do RJSPTP, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 169A/2019, de 29-11-2019, veio determinar que “[q]uando

tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes, incluindo transporte escolar quando incida em transporte público, através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, antes de 3 de dezembro de 2019, as autoridades de transportes podem determinar a prorrogação dos instrumentos contratuais e das autorizações provisórias em vigor, até à conclusão dos mesmos procedimentos e não excedendo o prazo máximo de dois anos, de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva.”

68. Ora, o Município de Lamego veio submeter a esta Autoridade, por mensagem de correio eletrónico e através de ofício, de 02-12-2019, pedido de parecer no que respeita às peças do procedimento de prestação de serviços para a realização do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros em Lamego pelo prazo de 3 anos, nos termos dos artigos 131.º e ss. do Código dos Contratos Públicos, com o preço base global de [confidencial] e dividido em 3 Lotes (incluindo os Transportes Urbano e Concelhio em Lamego), que se encontra a ser objeto de apreciação por esta Autoridade, nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual.
69. Ou seja, na verdade o Município demonstrou não pretender evitar a submissão à concorrência, ao apresentar as peças do procedimento concursal.
70. Por outro lado, o presente ajuste direto visa assegurar desde o dia 22 de novembro de 2019 até ao dia 21 de maio de 2020, ou até à data do início da prestação daqueles serviços, nos termos do RJSPTP, a prestação de serviços para a realização dos transportes urbanos de Lamego.
71. Acresce referir ainda que, sem prejuízo do que foi dito anteriormente, na iminência da interrupção do serviço de transporte urbano em Lamego o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte daqueles Municípios e evitar situações de rutura de serviços seria a celebração do ajuste direto em apreço.
72. Nesta senda, por forma a assegurar o serviço público de transporte público de passageiros, o contrato de ajuste direto em apreço, caso venha a obter parecer positivo, assim como outros contratos celebrados de transporte de passageiros, que obtiveram Parecer positivo desta Autoridade, como foi o caso do Contrato de Serviço de Transporte

no Concelho de Lamego, poderão ainda ser objeto de prorrogação pelo período até 2 anos ou até à conclusão do procedimento concursal, que será a breve trecho objeto de Parecer por parte desta autoridade.

73. Será de referir que continua por ser clara, de forma completa, a opção pelo lançamento de sucessivos procedimentos e não o lançamento de um único, mesmo que por ajuste direto, com maior duração, de caráter provisório, até que seja adjudicado o procedimento concursal.
74. Não será o facto de o procedimento assumir caráter concursal que lhe conferirá maior legitimidade ou favoreça a concorrência, uma vez que a sua curta duração, e sucessivas lançamentos apenas o tornará atrativo para o operador instalado no mercado.
75. E por isso, não se justificará o lançamento de sucessivos procedimentos, por também ser consumidor de tempo e recursos do Município, levando a que não seja dada prioridade ao procedimento concursal global, tal como se tem verificado, acabando por favorecer o operador instalado, com possibilidade se manter no mercado com condições que – não sabemos – mais favoráveis que aquelas que possam resultar de um procedimento concursal tendente a celebrar um contrato com maior prazo de vigência.
76. Nesse sentido, importará assim despoletar o procedimento concursal com a maior brevidade.
77. No que respeito ao preço do contrato, o modelo contratual baseia-se no pagamento de uma compensação por OSP, sendo o operador remunerado, também, pelas receitas tarifárias, estimadas no valor de [confidencial].
78. “[confidencial]”.
79. Mais refere o Município nos esclarecimentos prestados, que o [confidencial]
80. Pese embora o preço base constante das peças procedimentais que foram submetidas a concurso, em novembro de 2019, fosse de valor inferior ao efetivamente contratado, certo é que o valor contratado se encontra em linha com valores praticados em outros concursos com características semelhantes a este.
81. Acresce referir que o preço a pagar pelo Município pelo serviço de transporte objeto de análise foi determinado após uma consulta ao mercado (a 4 empresas), tendo sido adjudicado o ajuste direto à proposta de valor mais baixo apresentada.

82. Por outro lado, não é possível estimar quais os impactos económicos da COVID-19 na economia em geral e no setor do transporte público em particular, sendo tal de esclarecer e ser devidamente integrando na fundamentação do concurso público.
83. Poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises. Para a economia portuguesa foram, até à presente data, publicadas as projeções do Banco de Portugal (em 26-03-2020) e do Fundo Monetário Internacional (em 14-04-2020), conforme os quadros seguintes:

	2020	2021
Variação do PIB	-3,7% a -5,7%	0,7% a 1,4%
Taxa de desemprego	10,1% a 11,7%	9,5% a 10,7%

Projeção do Banco de Portugal para a Economia Portuguesa (26-03-2020)

	2020	2021
Variação do PIB	-8,0%	5,0%
Taxa de desemprego	13,9%	8,7%

Projeção do Fundo Monetário Internacional para a Economia Portuguesa (14-04-2020)

84. Da análise das referidas projeções, conclui-se que no ano 2020 existirá quebra da atividade económica e no ano de 2021 poderemos ter recuperação da atividade económica.
85. De qualquer modo, seria de equacionar a revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita.
86. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais prévia objetivamente definidas e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas diretas e indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
87. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com alguma clareza, sendo estabelecidos, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes, sendo que preço

base apresentado, foi fixado após a respetiva consulta ao mercado, e tendo em conta o histórico de exploração, parece ser adequado e permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.

88. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população⁹, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes no Município, cujas peças procedimentais foram remetidas a esta autoridade para apreciação a 2-12-2019. Num cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderia configurar-se outro tipo de ponderações, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato que esteja em causa (seja ajuste direto, seja concurso).
89. 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.
90. Ainda que um procedimento concursal possa potenciar os efeitos benéficos da concorrência na consulta prévia também permite a competição entre potenciais prestadores de serviços, prosseguindo uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar.
91. Por outro lado, para que seja um procedimento equitativo, aberto e transparente, ainda que as condições de contratação sejam claras e simples deverá ser fornecida informação suficiente para todos os concorrentes¹⁰, até porque os dados que serviram de base ao cálculo da remuneração foram fornecidos por uma das empresas potencialmente interessadas.
92. 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

⁹ 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 RJSPPT [“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 RJSPPT, até 30 de junho de 2016.”

¹⁰ 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.”

necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹¹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

93. Nesse sentido, considera-se ser de recomendar que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações prevista nos artigo 22.º, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
94. Realça-se, por um lado, a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração.
95. Das considerações *supra*, considera-se que o Caderno de Encargos especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.
96. Contudo, a atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual¹², adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
97. Considera-se que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹³, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos

¹¹ 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".

¹² 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. (...)".

¹³ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

circunstantialismos locais, pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

98. Contudo, há a referenciar 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.
99. Acresce que a aplicação de sanções pecuniárias está apenas associada ao incumprimento de obrigações de performance operacional, o que abrange apenas parte das obrigações contratuais (obrigações de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade também são relevantes), 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.
100. Estas considerações tinham sido já feitas em Pareceres anteriores desta Autoridade e já deveriam ter sido objeto de correção nas presentes peças procedimentais apresentadas a Parecer.
101. De referir que não será admissível que novas prorrogações ou procedimentos, neste Município, não tenham tal em conta, sob pena de emissão de parecer negativo.
102. Acresce que não é esclarecido o que se considera, de forma objetiva, o cumprimento defeituoso ou definitivo das obrigações contratuais, além de que a resolução por motivos de interesse público, sem direito a qualquer compensação financeira adicional poderá ser uma cláusula abusiva porque, sem critérios objetivos, torna-se discricionária.
103. Nesse sentido, sugere-se a clarificação destes aspetos de forma a mitigar as divergências interpretativas entre Município e operador¹⁴, mas também para que se considere que as obrigações contratuais estão estabelecidas de forma plenamente

¹⁴ 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.”

clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.¹⁵

104. Por outro lado, recomenda-se o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação, cujo obrigação consta do Caderno de Encargos, mas o seu não cumprimento não é objeto de qualquer cominação.
105. Importa sublinhar que se deve estabelecer uma sanção para todas as obrigações elencadas e tanto quanto possível evitar conceitos indeterminados (por exemplo: “interesse público”), sem que os mesmos se encontrem devidamente densificados no articulado ou clausulado das peças do procedimento, por forma a mitigar as divergências interpretativas entre município e operador.
106. 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 passageiros¹⁶, 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 público¹⁷. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os

¹⁵ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

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

¹⁷ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a 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

adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias¹⁸.

107. 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.
108. 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.
109. Para o efeito, é essencial¹⁹, 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.
110. 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*.
111. 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

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 de 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(...)".

¹⁸ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

¹⁹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

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.²⁰

112. 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
113. 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.
114. 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 o próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²¹, de um 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 potenciaria essa falha de Estado e de mercado.
115. Sem prejuízo das Recomendações e Determinações elencadas *infra*, 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 estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor.

²⁰ 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.

²¹ 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 Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

IV – DAS DETERMINAÇÕES RECOMENDAÇÕES

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

- Que se apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento de todas as obrigações, seguindo as orientações anteriormente transmitidas pela AMT²², e que se elimine a discricionariedade na aplicação das cominações contratuais, definindo a sua gravidade e graduação, associadas não apenas a obrigações de desempenho operacional (objetivas/mensuráveis) mas também a obrigações (objetivas) de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade;
- 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 sejam utilizados 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);
- Que se garanta a transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, devendo o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como apurar outros eventuais incumprimentos contratuais;

²² 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>

- Que se garanta que o operador colabora 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 430/2019/2324;
- Que se dê cumprimento às 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;
- Que se dê 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 junho²⁵;
- Que seja expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, o Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) Assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;
- Que da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre: (i) Se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas; (ii) Se os custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.
- Que se garanta 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

²³ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º 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. (...)”.

²⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²⁵ Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se proceda às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e Tribunal de contas, quando aplicável.

setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos.

117. Recomenda-se:

- A celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM Douro), que enquadre devidamente o atual e os futuros procedimentos concursais, obtendo-se a concordância da CIM Douro quanto aos procedimentos municipais que se sobreponham ou impactem nos procedimentos regionais;
- A ponderação da situação epidemiológica decorrente do COVID 2019, que o Município analise e pondere as estimativas relativas à procura/receita, no que respeita ao presente contrato e ao futuro contrato de serviço público de transporte de passageiros²⁶;
- A divulgação de informação 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;
- O cumprimento das orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes mas também da entidade adjudicante;
- 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;
- A ponderação da prorrogação dos atuais contratos de serviço público de transporte de passageiros, urbano e concelhio, que foram objeto de Pareceres

²⁶ Ponderar se é considerado necessário revisitar nas peças do procedimento – que irão conformar o contrato a celebrar – questões tais como: (i) Reposição do equilíbrio financeiro do contrato, com fundamento na alteração das circunstâncias, (ii) Possibilidade(s) de a execução do contrato ser total ou parcialmente suspensa, com fundamento na impossibilidade temporária de cumprimento, (iii) Modificação do Contrato por razões de interesse público ou por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (nestes casos, dependendo da situação concreta, poderá haver lugar a reposição do equilíbrio financeiro ou o direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, de acordo com critérios de equidade), (iv) Cláusulas que acomodem casos de “força maior”, fundamentando um incumprimento total ou parcial do contrato (esta possibilidade depende da existência e do conteúdo de cláusulas contratuais de força maior), desde que a parte que o invoque fundamente o efeito da situação de alerta na impossibilidade de cumprir pontualmente o contrato e a impossibilidade de adotar medidas alternativas, ou a insuficiência das mesmas. Em tese, o cocontratante poderá, ainda, eventualmente resolver o contrato, com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, desde que a resolução não implique grave prejuízo para a realização do interesse público no caso concreto, ou, ainda que implique grave prejuízo, quando a manutenção do contrato coloque manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo.

desta Autoridade, até ao período máximo de dois anos ou até ao momento do início da execução do contrato de serviço público de transporte de passageiros a celebrar na sequência de procedimento concursal, cujas peças procedimentais foram remetidas para Parecer desta Autoridade a 02-12-2019;

- O 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;
- O cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.

118. Por outro lado, tendo em conta a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, designadamente o artigo 46.º, em que a análise daquele tribunal pode abranger contratos que estejam relacionados entre si, e que não representam aquisições diferenciadas, tendo em conta o seu valor acumulado, recomenda-se que os sucessivos contratos celebrados com este operador, para a prestação dos mesmos serviços sejam notificados àquela instituição.
119. Finalmente de referir que, a 16-03-2019 a AMT comunicou às autoridades de transportes *que “atentas as limitações às atividades de entidades públicas e privadas, decorrentes das restrições impostas e/ou recomendadas pelo Governo e Direção-Geral da Saúde, no contexto de natureza excepcional de prevenção e contenção da pandemia COVID -19, somos a sugerir a V. Exas, nos termos do Código dos Contratos Públicos, e sempre que possível, a ponderação de alargamento ou prorrogação de prazos inerentes ao cumprimento de obrigações no âmbito de procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, que estejam em preparação ou a decorrer. Entre tais obrigações, poderá estar em causa o prazo para a apresentação das propostas, de forma a garantir que as mesmas são elaboradas e avaliadas em condições adequadas e de efetiva concorrência”*, pelo que se recomenda que tal seja devidamente tido em conta.
120. 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 Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

121. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, em eventuais futuras prorrogações, bem como nas peças procedimentais do concurso global a 3 anos, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a fundamentação em pressupostos sólidos, a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.
122. Apurar se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou alteração de custos de contexto, é necessário para garantir a transparência objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos.

V – DAS CONCLUSÕES

123. Sem prejuízo das Recomendações e Determinações elencadas *supra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer, e sem prejuízo das vicissitudes relatadas e analisadas *supra*, pela necessidade imperiosa de garantir o serviço de transporte *sub judice*, e no que respeita às atribuições desta autoridade, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento adjudicado pelo Município de Lamego estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros prestado na cidade até à adjudicação do procedimento concursal local e global, abarcando todos os serviços públicos de transporte de passageiros em Lamego, que se encontra para Parecer junto desta Autoridade;
124. E apenas nesta perspetiva se entende não ser obstar ao prosseguimento do procedimento, tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público e destinado a evitar uma eminente interrupção do serviço público de transporte de passageiros e por nos encontrarmos na pendência de um procedimento concursal.

125. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, mas condicionado ao cumprimento das Determinações e das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de supervisão e acompanhamento por parte da AMT.
126. Numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
127. 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;
128. 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;
129. 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, que poderá ser objeto de prorrogação à luz do artigo 10.º do RJSPTP, na sua redação atual, 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;
130. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e cidadãos; e a dos contribuintes, de

acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.

131. Dada a complexidade do procedimento e estando-se na pendência da análise das peças procedimentais de um concurso público para todo o sistema de transportes no Município de Lamego, com prazo de execução por 3 anos, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, 21 de maio de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho