

PARECER N.º 44/AMT/2022

I – DO OBJETO

1. O Município de Sines (Município) remeteu em 12-02-2020 à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) através de correio eletrónico, as peças do procedimento pré-contratual relativas ao concurso público para a contratualização dos transportes urbanos do Município de Sines (Município)¹, para efeitos da emissão de parecer prévio vinculativo (Parecer) por parte desta Autoridade, nos termos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio².
2. Após análise da documentação, foi emitido o Parecer n.º 66/AMT/2020, de 13 de agosto, no sentido desfavorável,³ e que aqui se dá por integralmente reproduzido, por se considerar que a contratação do serviço em causa, prestado diretamente pelo Município, previamente ou a mesmo tempo que se desenvolveria o Concurso para a Exploração do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (CIM) , colocaria o adjudicatário numa posição concorrencial vantajosa face a outros concorrentes⁴.
3. Posteriormente, foi emitido o Parecer n.º 76/AMT/2021, de 5 de agosto, quanto ao procedimento concursal da CIM, no sentido favorável, por se considerar que as peças procedimentais e respetiva fundamentação se encontram em conformidade com o enquadramento legal aplicável, designadamente, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento).

¹ O Município delegou na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (CIMAL) as suas competências no domínio dos transportes municipais, os quais integrarão o processo de contratualização dos serviços de transporte público de passageiros no território do Alentejo Litoral.

² O pedido de parecer foi instruído com a seguinte documentação: Caderno de Encargo, ANEXO I – Rede e Níveis de Serviço a Contratualizar, ANEXO II – Equipamentos de suporte, ANEXO III – Frota e Material Circulante, ANEXO IV – Sistemas de Bilhética e de Apoio à Exploração, ANEXO V – Sistema Tarifário e Títulos, ANEXO VI – Informação ao Público, ANEXO VII – Remuneração, ANEXO VIII – Acompanhamento e Fiscalização do Contrato, Programa de Concurso e Assessoria técnica para a Contratualização dos Serviços de Transportes Urbanos de Sines

³ [confidencial]

⁴ Por detenção de informação que de outra forma não obteria.

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

4. A 17-03-2022, veio a CIM requerer à AMT a emissão de parecer quanto à contratação de uma prestação de serviços designada “*Aquisição de serviços de transporte rodoviário urbano de passageiros em Sines*”, remetendo as respetivas peças pré-contratuais.
5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (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.
6. 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, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
7. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
 - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público nos setores regulados, com respeito pelo princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço⁶;
 - 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 a aplicação de sanções contratuais⁷;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁸;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁹.

⁶ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁷ 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.

⁸ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁹ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

8. 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, designadamente o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no RJSPTP e no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas.
9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades: i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

10. Consta do convite à apresentação de proposta, remetido pela CIM, os seguintes considerandos:
 - *“O Município de Sines delegou na CIMAL as suas competências relativas aos serviços municipais de transporte público de passageiros, estando a rede urbana de Sines integrada na exploração do serviço de transporte público de passageiros no Alentejo Litoral, cujo concurso se encontra atualmente na fase de habilitação do concorrente.*
 - *Concluída esta etapa do concurso público internacional, e assinado o contrato, este deverá ainda ser remetido ao Tribunal de Contas para a obtenção de Visto Prévio, a que se segue um período transitório de 120 dias até que se inicie o período de exploração efetiva do serviço.*
 - *Atualmente, o município de Sines assegura o serviço de transporte urbano com meios próprios, ao qual estão afetos 2 veículos e 4 motoristas. Contudo, o município tem-se vindo a debater com problemas ao nível da manutenção dos veículos e da disponibilidade de recursos humanos, necessários para assegurar outros serviços de transporte, tendo ocorrido períodos de interrupção da oferta, com consequências ao nível da mobilidade da população.*

- *Neste contexto, pretende-se através deste procedimento de Consulta Prévia, contratualizar, em regime de prestação de serviços, os serviços de transporte rodoviário urbano de passageiros em Sines, pelo período de 6 meses, garantindo a continuidade do serviço até ao início do período efetivo de exploração do contrato de serviço público de transportes que decorrerá do concurso público lançado pela CIMAL.”*

Fundamentação

11. Os principais objetivos identificados anteriormente pelo Município com o processo de contratualização são (i) assegurar a realização dos serviços até a entrada em vigor do contrato da CIM e manter as condições de operação atuais quanto aos circuitos e níveis de serviços com pequenos ajustamentos.
12. Entre a documentação remetida em 2020, importa analisar, em especial, o documento denominado “*Assessoria Técnica para a Contratualização dos Transportes Urbanos de Sines*”, do qual resulta a fundamentação para a contratualização destes serviços, sendo de destacar os seguintes aspetos:
13. No que se refere à caracterização da situação atual:
 - O Município assegura o circuito urbano por meios próprios, através de dois veículos e quatro motoristas. O circuito funciona aos dias úteis entre as 7.00h e as 20.00h, com uma extensão de 15,7km e 28 paragens e um tempo médio de realização de 52 minutos;
 - Em 2018, o circuito urbano de Sines transportou 50 523 passageiros, mais 8 427 passageiros que em 2015, o que representa um crescimento de 20% entre 2015 e 2018, sendo dezembro o mês de menor procura, com menos de 3.000 passageiros;
 - Quanto à frota, a mesma consiste em dois veículos do tipo Minibus, com capacidade de 18 lugares sentados e 12 em pé, sem ar condicionado e sem capacidade para transporte de pessoas com mobilidade condicionada.
14. No que se refere ao sistema tarifário e receitas:
 - Quanto ao sistema tarifário, o mesmo assenta em duas tipologias de títulos, bilhete simples e bilhete ou passe mensal. Podem ser adquiridos com desconto (50% do preço base) por menores de 16 anos e portadores do cartão social do município;

- Em 2018 foram vendidos 50 784 títulos (99%), dos quais 49.560 bilhetes simples e 259 passes mensais;
- Em 2018, as receitas do circuito urbano totalizaram [confidencial] dos quais [confidencial] relativos à venda de bilhetes simples sem descontos seguindo-se os bilhetes simples com desconto (menores de 16 anos e portadores do cartão social), cujas vendas representa [confidencial]
- Analisando o valor mensal das receitas obtidas nos primeiros 5 meses de 2019 [confidencial] estima-se que as receitas anuais ascendam aos [confidencial]

15. No que se refere à avaliação económico-financeira:

- A mesma foi realizada de acordo com as informações disponibilizadas pelo município e ainda face aos valores de referência utilizados no setor (preços de 2019);
- Pretende-se implementar uma operação semelhante à atual quanto à frota, pessoal a afetar ao serviço, tarifários e informação ao público, introduzindo o serviço aos sábados, entre as 08:15 e as 14:00, com 6 circulações;
- A prestação de serviços terá a duração de 6 meses, pelo que foi considerada a possibilidade dos veículos poderem ser adquiridos em leasing ou renting, não existindo custos de investimento associados a esta componente;
- Os custos de investimento reportam-se ao sistema de bilhética sem contacto, nomeadamente, equipamento a instalar nos veículos, software de gestão de bilhética e hardware para suporte do software, num total de [confidencial];
- Já os custos de operação integram leasing/renting dos veículos, combustível, custos de manutenção, fornecimentos e serviços externos e custos de manutenção da bilhética, num total de [confidencial]
- A operação será suportada pela venda de títulos de transporte (estimada com base nas vendas de títulos de transporte de 2018) e pelo orçamento da autoridade;
- De acordo com o estudo apresentado, as receitas de bilhética representarão [confidencial]M
- A avaliação concluiu por um valor do contrato de [confidencial] /Veic.km, num total de [confidencial] pelo que as propostas serão avaliadas mediante o critério da

proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade da avaliação do preço por km.

16. Foi referido que face à idade avançada e ao desgaste do material circulante em operação, o município não tem condições de continuar a realizar este serviço, necessitando por isso, de realizar uma consulta ao mercado para assegurar temporariamente a continuidade do serviço até à entrada em vigor do contrato da CIM. É ainda referido que o número de veículos afetos pelo município é de dois e que a respetiva idade média é de 14 anos.

17. Foi também referido que:

- *Existem “limitações dos recursos humanos (i.e. motoristas), existindo dificuldades em assegurar a continuidade do serviço a curto médio prazo com os recursos existentes”*
- *“Os custos de investimento respeitam apenas ao sistema de bilhética sem contacto que o operador necessita para comercialização dos bilhetes e controlo dos passageiros e para a monitorização dos serviços por parte do município de Sines. E estes são considerados no valor a remunerar por cada quilómetro percorrido, o que está explícito no quadro 11 do relatório de enquadramento.”*
- *“Os custos contabilizados diretamente na conta “Transportes Públicos Urbanos” é [confidencial] Nestes custos não estão contabilizados os custos associados às viaturas que se encontram completamente amortizadas. Este valor só por si é já superior ao valor máximo estabelecido para a prestação de serviços [confidencial] sabendo se que as viaturas exigidas no procedimento possuem requisitos superiores às viaturas atuais, nomeadamente no que se refere à idade, e estão equipadas com sistemas de bilhética.*
- *O prazo de 6 meses estabelecido para a prestação de serviços procurou considerar o prazo estritamente necessário à conclusão do procedimento a lançar pela CIMAL. Caso este último procedimento não esteja concluído terá de se recorrer às alternativas previstas na lei para que não exista interrupção do serviço público de transporte de passageiros. A alternativa seria considerar um prazo maior, estabelecendo no concurso da CIMAL que a operação do lote relativo ao transporte urbano de Sines só incorporaria a concessão da CIMAL no prazo estabelecido para a conclusão da prestação e serviços em causa.*

- *As obrigações contratuais são as obrigações mínimas exigidas para a prestação de um serviço de transporte urbano e para garantir as obrigações de reporte, controlo e monitorização da execução do serviço e do cumprimento do contrato”.*
- *Como é sabido, trata-se de uma prestação de serviços. Terminada a prestação de serviços não existirá nenhum vínculo nem nenhuma obrigação contratual com o operador responsável pela prestação de serviços sendo os meios humanos e materiais propriedade e da responsabilidade do operador.*
- *O valor correto é [confidencial] euros conforme consta do relatório de fundamentação enviado à AMT. A participação de [confidencial] respeita apenas à verba do orçamento municipal. A este valor terá de se somar o valor estimado para a venda de títulos ([confidencial] euros), atingindo se assim o valor total a pagar ([confidencial] euros) e a remuneração máxima do operador prevista no anexo VII do CE.”*

18. Por solicitação da AMT, a CIM veio prestar esclarecimentos adicionais em 18-03-2022, onde referiu que:

- *“procura com este procedimento garantir a continuidade do serviço de transporte público urbano até ao início do período efetivo de exploração do contrato de serviço público de transportes, que se encontra atualmente em fase habilitação dos concorrentes. A oferta a contratalizar no âmbito do presente procedimento é similar à que se realiza atualmente e que se encontra a ser assegurada pelo município com meios próprios.*
- *O procedimento anteriormente submetido pelo Município de Sines contemplava alguns reforços de oferta pelo que os veículos.km a contratalizar era superior. O valor de remuneração por veículo.km era igualmente superior, uma vez que no procedimento anterior se considerou a necessidade de 2 minibus nos períodos de ponta da manhã e da tarde e no presente procedimento se considera que nestes períodos o operador por alocar um veículo de maior capacidade.*
- *Igualmente se informa que para a formulação deste procedimento foi considerado o valor base apresentado pelo concorrente no concurso da CIMAL, ou seja, fundamentado no procedimento submetido à concorrência.”*

- *”Quanto aos pressupostos apresentados no estudo elaborado pelo Município, assume-se a manutenção da procura”.*

| Âmbito | Procedimento da CIM | Procedimento do Município |
|--------------------|--|--|
| Frequência e Frota | Realização de serviço apenas em dias úteis | Realização de serviço em dias úteis e sábados de manhã. |
| | Realização de 13 circulações por dia, sendo as 2 primeiras sem passar pela Zona Comercial | Realização de 16 circulações por dia, sendo as 4 primeiras sem passar pela Zona Comercial, somadas de 7 circulações aos sábados. |
| | Não é definido um número mínimo de viaturas, assumindo-se que apenas uma viatura <i>Midi</i> com uma capacidade de cerca de 50 lugares acondicionará a procura | São consideradas 2 viaturas com 30 lugares, o que se traduz na duplicação de circulações e veículos.km nos períodos de maior afluência da comunidade estudantil. |
| | Veículos.km considerados para 6 meses = 20.420 | Veículos.km considerados para 6 meses = 32.604 |
| Preço | O preço do veículo.km é de 1,67 €, igualando o valor presente na proposta adjudicada do contrato de serviço público de transporte, para a Rede Urbana de Sines, assumindo-se assim não se deva contratualizar por um preço superior. | O preço do veículo.km é [confidencial] € |
| | Valor do procedimento = [confidencial] € | Valor do procedimento = [confidencial] € * *O Município corrigiu o valor que estava como [confidencial] € |

Fonte: CIM

19. A 21-03-2022 a AMT colocou as seguintes questões à CIM:

- É referido que *“Quanto aos pressupostos apresentados no estudo elaborado pelo Município, assume-se a manutenção da procura”* e que *“O preço do veículo.km é de [confidencial] €, igualando o valor presente na proposta adjudicada do contrato de serviço público de transporte, para a Rede Urbana de Sines, assumindo-se assim não se deva contratualizar por um preço superior”*. Contudo, face ao aumento sustentado de custos de produção (combustíveis e laborais), já sentido o ano passado e face ao recente – e duração imprevisível

- aumento de custos com os combustíveis, questiona-se da eventual necessidade de atualizar o valor da remuneração, de forma a garantir a cobertura dos custos da prestação de serviços para o operador, bem como um “lucro razoável”¹⁰;
- Tratando-se de um procedimento com consulta prévia a várias entidades, questiona-se se preço do veículo.km de € [confidencial] não será apenas aplicável ao procedimento concursal regional, de onde poderá decorrer que as economias de escala de tal procedimento poderão permitir operar os serviços urbanos de Sines com estes pressupostos, o que poderia não se verificar caso estivesse em causa um procedimento municipal;
- E pressupondo-se alguma concorrência, questiona-se se o atual procedimento não deverá garantir: (i) a previsão de um período transitório inicial, que permita a outros operadores alocar os meios necessários e (ii) disponibilizar informação relevante relativa a atual prestação de serviço público, que permita a concorrentes elaborar a sua proposta e avaliar se a remuneração do serviço permite cobrir os custos e ainda permitir a obtenção de um “lucro razoável”.

20. A 23-03-2022, veio a CIM esclarecer quanto à primeira questão que:

- *“O valor em causa, foi apresentado em dezembro de 2021 pelo concorrente ao concurso público lançado pela CIMAL para a concessão dos serviços públicos de transportes do Alentejo Litoral, pelo que se considera que estarão já considerados os pressupostos relativos aos aumentos dos custos de pessoal. Adicionalmente, uma parte significativa dos custos de pessoal era já passível de aumento há mais tempo se considerássemos as previsões de aumento do salário mínimo por parte do Governo e a sua relação com os salários dos motoristas.*
- *Quanto aos custos do combustível, dada a incerteza do contexto atual e a volatilidade dos preços associada, não é possível prever a sua evolução num futuro próximo sendo nosso entendimento que não existem pressupostos nem nenhum racional seguro que permitam determinar outro valor, pelo que se entende que a solução é aguardar pela resposta do mercado.*

¹⁰ Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

- *Por último, refira-se que a referência à “manutenção da procura” releva mais à Autoridade de Transportes sendo que, estando em causa uma prestação de serviços, o risco de procura está do seu lado, não se traduzindo em nenhum risco para o operador.*
21. Quanto à segunda questão, esclareceu que *“entende-se que o valor de [confidencial] € por veic.km é razoável para a exploração da rede em questão pelo que entendemos que, nesta fase, deve ser o mercado a pronunciar-se pela sua razoabilidade e viabilidade, sendo o risco subjacente de não serem apresentadas propostas”.*
22. Quanto à terceira questão foi esclarecido que:
- *“A prestação de serviços alvo do concurso tem uma duração de 6 meses e prevê a utilização de apenas 1 viatura. Não se verificando a necessidade de mobilização de grandes nem de investimentos significativos (considerando que não são exigidos outros investimentos e o curto tempo de operação), não se justifica prever um período de transição.*
 - *Por outro lado, considerando que o serviço é prestado atualmente pelo Município e que o concurso se refere a uma prestação de serviços, e ainda, que no Caderno de Encargos estão perfeitamente identificadas as obrigações do futuro operador e determinado o nível de pagamentos por parte da Autoridade de Transportes, não se vislumbra a necessidade de «disponibilizar informação relevante relativa a atual prestação de serviço público, que permita a concorrentes elaborar a sua proposta e avaliar se a remuneração do serviço permite cobrir os custos e ainda permitir a obtenção de um “lucro razoável”», uma vez que o operador será remunerado na sua totalidade pelos pagamentos a efetuar por parte da Autoridade de transportes, não estando portanto dependente de qualquer outro fator (nomeadamente da procura) para determinar a sua rentabilidade.*
 - *Adicionalmente, verifica-se necessário uma correção nas peças previamente submetidas. Por lapso no cálculo, o número de veículos.quilómetro diário utilizado foi incorrectamente indicado. Deste modo, deverão ser contabilizados 223,5 veículos.quilómetro, ao inverso dos previamente indicados 162 veículos.quilómetro, sendo o valor do procedimento estimado em [confidencial] € em vez de [confidencial] €. Deste modo, remete-se as peças do procedimento incorporando essa correção.*

Caderno de Encargos (CE)

23. No ponto 1.1 é estabelecido que a configuração da rede, descrição das linhas, identificação de paragens e horários, assim como a indicação dos níveis mínimos de serviço constam no Anexo I (Rede e Níveis de Serviço a Contratualizar).
24. Consta daquele anexo que os parâmetros mínimos dos níveis de serviço a assegurar pelo Prestador de Serviços encontram-se expressamente definidos, resultando a frequência mínima de 223,5 veículos.kilómetro.
25. No ponto 1.2 é estabelecido que o Contrato tem um prazo de vigência de 6 meses ou até que a entidade adjudicante notifique o adjudicatário da sua cessação em virtude da adjudicação de novo contrato relativo ao transporte público rodoviário de passageiros a cargo da CIM.
26. O ponto 1.3 estabelece que o preço base é de € [confidencial], sendo o montante máximo que a CIM se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.
27. Mais se refere que o montante base da remuneração a pagar consiste no produto dos veículos.kilómetro produzidos, tal como comunicados em cada relatório de reporte mensal nos termos do Anexo VIII (Acompanhamento e Fiscalização do Contrato), e do valor de remuneração por veículo.kilómetro proposto pelo Prestador de Serviços na sua proposta. Ao valor calculado são deduzidas as receitas tarifárias arrecadadas pelo operador ou o valor de eventuais multas contratuais.
28. O ponto 2 estabelece que constitui obrigação do adjudicatário:
 - A obtenção de quaisquer licenças, autorizações e seguros exigíveis para a execução do Contrato, nomeadamente no que se refere ao exercício da atividade de transporte rodoviário de passageiros, ao licenciamento e manutenção de veículos, à certificação ou qualificação dos seus trabalhadores;
 - Cumprir pontualmente o regime relativo às condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens em serviços regulares, constante do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
 - Disponibilizar o livro de reclamações (em formato físico e eletrónico) e a efetuar o tratamento das reclamações recebidas.

29. O ponto 4 estabelece que a entidade adjudicante faculta ao adjudicatário o acesso e utilização dos equipamentos e infraestruturas elencados no Anexo II ao Caderno de Encargos (Equipamentos e Infraestruturas De Suporte), obrigando-se o adjudicatário a utilizá-los nos termos aí estipulados.
30. Refere aquele anexo que o operador será responsável pela disponibilização de informação ao público nas paragens, abrigos e postaletes de sinalização que disponham de suportes para a disponibilização de informação.
31. Segundo o ponto 5 devem ser requisitos mínimos relativos à frota e ao material circulante afeto à execução do Contrato, nos termos fixados no Anexo III ao Caderno de Encargos (Frota e Material Circulante), salvo se da sua proposta resultarem requisitos mais elevados, em cujo caso se aplicam estes últimos. O circulante deve ser mantido em condições de conforto, segurança e desempenho adequados à prestação de um serviço público de transporte rodoviário de passageiros de elevada qualidade, segurança e eficiência.
32. Refere aquele anexo que (i) o número de veículos deve ser suficiente para cumprir os parâmetros mínimos de serviço definidos no Anexo I e a necessidade de reforço com material circulante suplente necessário e (ii) a frota deve ser constituída por autocarros do tipo *minibus*, *midibus* com uma idade máxima de 12 anos, com ar condicionado e condições para transporte dos passageiros com mobilidade reduzida por forma a facilitar o acesso universal ao uso do transporte público.
33. Segundo o ponto 6 o sistema de bilhética do adjudicatário deve permitir proceder à venda, gestão e controlo eficiente da utilização dos títulos de transporte e obter os dados necessários ao cumprimento das suas obrigações de reporte de informação.
34. Estabelece o ponto 7 que do Anexo IV (Sistema Tarifário e Títulos) constam as tipologias a que devem obedecer os títulos de transporte a comercializar ou disponibilizar pelo adjudicatário, os postos de venda dos mesmos e o tarifário máximo a aplicar no âmbito do Contrato.
35. Refere aquele anexo que:
 - Os veículos devem dispor dos equipamentos necessários para a bilhética com ou sem contacto.
 - O sistema registar no mínimo, em cada validação, a identificação do suporte do título de transporte, o tipo de título de transporte, a carreira, o sentido, a

paragem, a zona tarifária de origem e o número de zonas/percurso validados, a data e a hora;

- Deve dispor de um sistema central que compile toda a informação recolhida;
- Deve permitir o armazenamento e consulta de todas as transações e registos (clientes, cartões, vendas, carregamentos, validações, fiscalizações, eventos, alarmes, etc.) e dispor de uma ferramenta de realização de consultas e produção de relatórios.
- Deve estar preparado para possibilitar a produção de relatórios, contendo nomeadamente a informação e os indicadores de reporte definidos para o acompanhamento do contrato.

36. Mais se estabelece que a venda de títulos de transporte constitui receita da CIM, sendo objeto de compensação relativamente ao montante a pagar pela Entidade Adjudicante nos termos do Anexo VIII (Remuneração).

37. No ponto 8 constam as obrigações relativas à informação a disponibilizar ao público (Anexo VI - Informação ao Público).

38. Estabelece o ponto 9 que a entidade adjudicante coloca à disposição do adjudicatário e autoriza a utilização dos equipamentos e infraestruturas de suporte indicados no Anexo II, sendo as restantes da responsabilidade do adjudicatário, nomeadamente o material circulante, os equipamentos, sistemas, ferramentas, aplicações, entre outros..

39. De acordo com o ponto 13, o adjudicatário:

- Deve permitir a inspeção da sua atividade no âmbito do Contrato;
- É responsável pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Obriga-se a facultar à entidade adjudicante qualquer informação técnica ou comercial respeitante à execução do Contrato;
- É responsável por manter um sistema de contabilidade específica para a atividade objeto do Contrato, devidamente auditado por um Revisor Oficial de Contas ou Sociedade de Revisores Oficiais de Contas;
- Para efeitos de permitir o acompanhamento e fiscalização do Contrato, obriga-se a cumprir o estabelecido no Anexo VIII.

40. No Anexo VIII é previsto que os relatórios de reporte mensais ¹¹devem ser entregues à CIM em suporte informático editável, sendo acompanhado de declaração relativa à receita tarifária e produção quilométrica, subscrita por um contabilista certificado.
41. No ponto 12 procede-se à designação, nos termos do artigo 290.º-A do CCP, do gestor do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste e, em particular.
42. No ponto 13 é estabelecido que o incumprimento de obrigações contratuais pode dar lugar à aplicação de multas contratuais, até ao limite máximo de 20% do valor do Contrato, sendo que no caso de incumprimentos leves, as multas oscilam entre € 500,00 e € 1.000,00 por cada situação de infração, no caso de incumprimentos graves, entre € 1.000,00 e 2.500,00 e no caso de incumprimentos muito graves, entre € 2.500,00 e 5.000,00 e sem prejuízo de sanção pecuniária compulsória diária ser fixada entre € 1.000,00 e € 5.000,00.
43. Constitui incumprimento grave, designadamente:
- A prática reiterada de incumprimentos classificados como leves;
 - O incumprimento dos níveis de serviço contratualmente estabelecidos, incluindo, designadamente, as obrigações relativas a horários e frequências;
 - A violação de regras atinentes à segurança e conservação dos bens;
 - O incumprimento de determinações da Entidade Adjudicante;
 - A falta ou atraso no envio de informação à Entidade Adjudicante;
 - Qualquer outro incumprimento que coloque em causa a ininterruptibilidade, segurança, qualidade e regularidade dos serviços objeto do Contrato.
44. Constitui incumprimento muito grave:
- A prática reiterada de incumprimentos classificados como graves;

¹¹ Incluindo: Número de títulos de transporte vendidos por tipo; Receita tarifária total e por título de transporte; Número de títulos validados por tipo; Número de passageiros transportados e por título de transporte utilizado; Número de veículos/km comerciais produzidos por linha; Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora e duração); Número de ocorrências com passageiros por tipo; Número de acidentes com veículos; Número de casos de incumprimento de horários, com indicação dos horários afetados; Número de circulações suprimidas, com indicação dos horários afetados; Índice de cumprimento dos níveis de serviço. Resumo de receitas de outras atividades, desagregadas por atividades (se aplicável); Número de fiscalizações comerciais realizadas; Número de fraudes detetadas; Taxa de fraude. Informação discriminada relativa aos custos e proveitos alocados à exploração do serviço público de transporte e outras atividades incluídas no Contrato. Indicação dos recursos humanos afetos à prestação do serviço público de transporte de passageiros; Indicadores de incidências ambientais do Serviço Público de Transportes identificando no mínimo o consumo de combustíveis por tipo de combustível e as emissões de CO₂; Relatório de reclamações contendo o número de reclamações, identificação dos principais motivos, e o tratamento dado às reclamações.

- A interrupção, total ou parcial, da prestação dos serviços;
 - A violação das regras tarifárias e de bilhética;
 - A subcontratação de serviços não devidamente autorizada;
 - A prestação de informação falsa ou adulterada à Entidade Adjudicante;
 - A prática de atos que impeçam ou dificultem o acompanhamento e a fiscalização da execução do Contrato, incluindo ao nível da manutenção e conservação de equipamentos e sistemas de recolha e tratamento de dados de exploração, acesso a veículos e instalações ou outros.
45. Mais se refere que, no caso de situações não previstas nesta Cláusula, a gravidade da infração será determinada pela CIM em função das consequências do incumprimento.
46. Nos termos do ponto 18, o contrato pode ser resolvido nos termos gerais, designadamente as previstas em sede de resolução sancionatória no artigo 333.º do CCP.
47. Segundo o ponto 19, a subcontratação e a cessão da posição contratual por qualquer das partes depende da autorização da outra, nos termos do CCP, sendo vedadas caso às entidades abrangidas pelas causas de impedimento previstas no artigo 55.º do CCP e quando existam fortes indícios de que a cessão da posição contratual ou a subcontratação resultem de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência, devendo a CIM comunicar de imediato à Autoridade da Concorrência.
48. Nos termos do ponto 20 é permitida a cessão da posição contratual, dependendo da prévia apresentação dos documentos de habilitação e o preenchimento, dos requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira exigidos ao cedente para efeitos de qualificação, quando esta tenha tido lugar na fase de formação do contrato em causa.

Convite

49. No convite é referido que a escolha do procedimento de consulta prévia funda-se no valor do contrato, o qual se enquadra nos limites definidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
50. O Preço base corresponde ao preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, incluindo eventuais renovações do contrato, conforme disposto no n.º 1 do artigo 47.º do CCP.

51. Mais se refere, ainda que o Preço base fundamenta-se em função do valor máximo que por veic.km previsto em sede do concurso público para a exploração do serviço público de transporte público de transporte rodoviário de passageiros do Alentejo Litoral.
52. No presente procedimento, a adjudicação é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, determinada pela avaliação do preço enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar.
53. No que se refere a documentos de habilitação, o adjudicatário deverá entregar:
 - Declaração emitida conforme modelo constante do anexo II ao CCP (Anexo II ao presente Convite – Declaração de Não Impedimentos);
 - Documento comprovativo da regularização da situação contributiva, para com a Segurança Social;
 - Declaração comprovativa da situação tributária regularizada;
 - Documento comprovativo de que não se encontra em nenhuma das situações previstas nas alíneas b) e h) do artigo 55.º do CCP;
 - Licenças emitida pelo IMT relativas aos veículos a utilizar na prestação do serviço, incluindo os automóveis utilizados no transporte de crianças;
 - Certificado referente aos motoristas que efetuam o transporte, emitido pelo IMT;
 - Seguro de responsabilidade civil pelo valor máximo legalmente permitido, que inclua os passageiros transportados e respetivos prejuízos;
 - Certidão de teor do pacto social da empresa;
 - Documento comprovativo de inscrição no Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE), nos termos do disposto na Lei nº 89/2017, de 21 de Agosto e na Portaria nº 233/2018, de 21 de Agosto.

III – DO PARECER

54. 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 CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

55. 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;*
- *«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;*
- *«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.*

56. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹² ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.¹³

57. Por outro lado, 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*

¹² 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, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos passageiros.

¹³ 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.

público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”

58. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que 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”.*

59. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos “*gross cost*” e “*net cost*”¹⁴ ¹⁵ ¹⁶, 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 transporte realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;

¹⁴ 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.

¹⁵ Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

¹⁶ A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia considera-o como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

- 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.

60. Independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento¹⁷ no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem são aplicáveis a todos os tipos de contratos e são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial¹⁸.

61. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que¹⁹, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral²⁰ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.²¹ (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com*

¹⁷ De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

¹⁸ A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

¹⁹ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

²⁰ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

²¹ Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”.

62. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:
- As compensações/remunerações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
 - As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável²², igual ao efeito financeiro líquido.²³
63. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão Altmark Trans do TJUE²⁴ relativamente à atribuição de compensações financeiras aos serviços de interesse económico geral (SIEG) e a sua articulação com as disposições dos Artigos 93.º e 107.º do TFUE. De facto, à luz do edifício jurídico aplicável aos serviços de transporte público de passageiros, abrangidos pelo Regulamento, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de

²² Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

²³ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf. No que respeita a obrigações de serviço público, e na medida em que são suscetíveis de constituir auxílios estatais na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

²⁴ Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

transportes municipais, intermunicipais e interregionais (SIEG) não são consideradas Auxílios de Estado na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público.

64. Acrescenta ainda a Comissão 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 no acórdão Altmark^{25 26 27}. Ainda nos termos de referida jurisprudência, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da exceção em referência “desde que o auxílio vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...”*.

65. No caso concreto, importa recordar se pretende contratualizar que:

- Uma prestação de serviços em que o operador tem direito a receber uma remuneração, correspondente ao produto do preço unitário por veículo.kilómetro constante da proposta;
- O preço base unitário por veículo quilómetro é de €1,67/veículo.km (tal como previsto no concurso regional para a mesma rede), que corresponde a uma remuneração máxima de €47.050,00 é um valor inferior aos anteriores cálculos

²⁵ Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

²⁶ O Tribunal entendeu 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.

²⁷ De acordo com as Orientações da Comissão: *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”*

para os mesmos circuitos e com menos exigências: €1,90/veículo.km, num total de €61.947,60;

- O preço base ainda será submetido a consulta de várias entidades, nos termos do CCP para o valor contratual em causa, e o produto da receita tarifária é da titularidade da autoridade de transportes.
66. Analisada a documentação, constata-se que são definidas (i) com objetividade, as obrigações contratuais, (ii) os pressupostos e metodologia de operacionalização da remuneração correspondente, (iii) a transmissão de dados de exploração, incluindo informação contabilística, para a monitorização, fiscalização e, (iv) os mecanismos de fiscalização e sancionatórios.
67. Face ao já descrito podemos concluir que estamos perante um procedimento legalmente previsto tendente à escolha de um operador para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse comercial do operador, a sua compensação adequada às exigências de remuneração de custos de produção.
68. Por outro lado, procedeu-se à quantificação de indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e foi tido em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade da população em matéria de mobilidade.
69. Ainda que os dados aportados em 2020 se refiram a 2018 e 2019, poder-se-á considerar que assumem uma estimativa válida para um cenário pré-pandemia que se poderá concretizar num cenário pós-pandemia, ou seja, aquele em que nos encontramos.
70. A CIMAL esclareceu, a solicitação da AMT que:
- para a formulação deste procedimento foi considerado o valor base apresentado pelo concorrente vencedor no concurso da CIMAL, e que o valor em causa, foi apresentado em dezembro de 2021 pelo concorrente ao concurso público lançado pela CIMAL para a concessão dos serviços públicos de transportes do Alentejo Litoral, pelo que considerou que estarão já considerados os pressupostos relativos aos aumentos dos custos de pessoal.
 - Quanto aos custos do combustível, dada a incerteza do contexto atual e a volatilidade dos preços associada, não é possível prever a sua evolução num futuro próximo sendo nosso entendimento que não existem pressupostos nem

nenhum racional seguro que permitam determinar outro valor, pelo que se entende que a solução é aguardar pela resposta do mercado.

71. Nesta matéria a questão dos custos com pessoal afigura-se totalmente aceitável.
72. Quanto ao preço dos combustíveis que sofreu recentemente um aumento muitíssimo significativo já se afigura que este aumento ultrapassará o que seria uma projeção do seu crescimento feita no final do ano, pelo que poderá ter um impacto muito significativo nas condições da operação e consequentemente nas propostas que possam ser apresentadas (Apesar das medidas de apoio ao setor dos transportes que o governo tem vindo a implementar devido à escalada do preço dos combustíveis.
73. Contudo a CIMAL esclareceu que também o seu entendimento de que *“o valor de 1,67 € por veic.km é razoável para a exploração da rede em questão pelo que entendemos que, nesta fase, deve ser o mercado a pronunciar-se pela sua razoabilidade e viabilidade, sendo o risco subjacente de não serem apresentadas propostas”*.
74. Concluindo, considerando a dimensão deste procedimento e o seu valor reduzido e as incertezas naturais relativamente a todos os parâmetros prospetivos que enformam a contratação estes serviços e ainda que o efeito do aumento muito significativo dos preço do combustível poderá eventualmente significar apenas a possibilidade de não serem apresentadas propostas, consideram-se aceitáveis os pressupostos e critérios apresentados pela CIMAL.
75. Por outro lado, à partida, do procedimento não decorrerá uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, a consulta ao mercado e não resultando evidências globais de que a remuneração não permita cobrir os custos ocasionados com o serviço público, atentando aos procedimentos contratuais já referidos. Estará afastado um cenário de sobrecompensação já que a remuneração está indexada à efetiva prestação do serviço, acrescendo o facto de que os mecanismos sancionatórios e de avaliação do desempenho poderem constituir incentivos à eficiência.²⁸
76. Como referido, subjacente à emissão do anterior Parecer n.º 66/AMT/2020, de 13 de agosto, no sentido desfavorável, estava a consideração de que a contratação do serviço em causa previamente ou a mesmo tempo que se desenvolveria o Concurso para a

²⁸ Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014 Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”*.

Exploração do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (CIM) poderia colocar adjudicatário numa posição concorrencial vantajosa face a outros concorrentes²⁹.

77. Tal posição vantajosa poderia advir do facto de ser atribuído, a um novo operador, a prestação de um serviço antes conduzido pelo Município (agora pela CIM na sequência de contrato interadministrativo³⁰), e que corresponde a um dos lotes daquele procedimento concursal, acedendo assim a informação relevante para poder vencer tal lote.
78. Ora, tendo tal procedimento concursal regional sido adjudicado, afigura-se que, à partida, tal situação potencialmente vantajosa, de um concorrente a um procedimento de aquisição de serviços, por um período transitório, já não se verificará.
79. Por outro lado, naquele parecer, quanto à proposta de um procedimento concursal foi anteriormente questionada a ausência de uma análise quanto aos custos da operação promovida diretamente pelo município face aos custos de uma prestação de serviços, não sendo possível fazer comparação entre a situação atual e a proposta (nomeadamente preço base) do concurso pelo município, não se podendo concluir efetiva mais valia ou necessidade de lançamento do procedimento concursal de 6 meses em causa.
80. Foi também questionada a ponderação de outros cenários alternativos, nomeadamente quanto à possibilidade de recurso a um contrato de locação das viaturas necessárias à realização do serviço, pelo Município, e não através de um procedimento concursal com um prazo de 6 meses.

²⁹ Por detenção de informação que de outra forma não obteria.

³⁰ De referir, a este propósito, que se encontra na disponibilidade dos Estados-Membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus. Tal como refere o colação o "Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras" (<http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), "no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

81. Ora, o Município optou por não prosseguir com o procedimento concursal municipal, mantendo a exploração direta do serviço, tendo prosseguido o procedimento concursal regional, onde o mesmo serviço se encontrava incluído.
82. Entretanto, manteve a exploração direta, contexto no qual se terão agravado as dificuldades de gestão do sistema, pelo Município, tal como alegado anteriormente
83. É de referir que o valor veic.km de referência é o mesmo do procedimento concursal regional, de onde poderá decorrer que as economias de escala de tal procedimento poderão permitir operar os serviços urbanos de Sines com estes pressupostos, o que poderia não se verificar caso estivesse em causa um procedimento municipal.
84. Quer isto dizer que, com alguma probabilidade, apenas o operador vencedor do procedimento concursal regional poderá estar em condições de operar os serviços urbanos, por este valor, e para um contrato de apenas 6 meses, que poderão, ou não ser prorrogado.
85. Ainda assim, sempre se dirá que tratando-se um procedimento de ajuste direto, com consulta prévia, a mesma deverá ser efetuada a 3 entidades, o que significa que está subjacente a submissão à concorrência
86. E nesse sentido, o atual procedimento deve garantir:
 - A previsão de um período transitório inicial, que permita a outros operadores alocar os meios necessários;
 - Disponibilizar informação relevante relativa à atual prestação de serviço público, que permita a concorrentes elaborar a sua proposta e avaliar se a remuneração do serviço permite cobrir os custos e ainda permitir a obtenção de um lucro razoável.³¹
87. De qualquer modo, também se considera de ponderar um prazo contratual superior aos 6 meses, uma vez que poderá ser expectável que o contrato regional a cargo da CIM não esteja em pleno funcionamento e pronto a substituir o ora em análise, naquele prazo.

³¹ Na aceção dos Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro. No que se refere ao "lucro razoável", de referir que a AMT tem assumido como referência o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem³¹, que é de 10% (Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qswweb/Dashboards>) Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros. Tal não significa no entanto que aquela percentagem deva, obrigatoriamente, ser alcançada.

88. Recorde-se que o caderno de encargos do concurso regional, na sua cláusula 7.^a prevê um período transitório inicial de 120 dias (4 meses) que se inicia apenas após a emissão de visto prévio por parte do Tribunal de Contas e de eventual intervenção da Autoridade da Concorrência quanto ao controlo de concentração e caso não se assiste a uma prorrogação daquele período transitório.
89. Nesse sentido, importa garantir, desde já, uma previsão exequível da despesa pública que poderá estar associada a um prazo legal previsível, evitando eventuais prorrogações.
90. Importa também referir que que, nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, a fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros deve observar os seguintes princípios: (i) Orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); (ii) Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, (iii) Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos; (iv) Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando nomeadamente a tendencial eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros; (v) Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes; e (vi) Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros;
91. Nos termos do artigo 5.º, a fixação de tarifas é sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do referido regulamento, sendo de demonstrar, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante, diversos aspetos como: (i) Cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas; (ii) Ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores; (iii) Articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo

modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes; (iv) Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável, tendo em conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado.

92. Considera-se que, na generalidade, e no que se refere à fundamentação do tarifário proposto, é possível concluir pela adequada sustentação, que corresponde à própria sustentação do modelo contratual, neste caso condicionada pelo histórico da prestação destes serviços.

Indicadores

93. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que de um contrato deve 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, (i) modelo de remuneração, (ii) partilha de risco e de responsabilidades, (iii) titularidade e o modo de repartição das receitas (iv) incentivos e penalidades, (v) cobertura espacial e temporal da oferta, bilhética e títulos de transporte (vi) prazo de vigência, (vii) repartição de custos, (viii) parâmetros de qualidade do serviço, (ix) sistema de indicadores de execução e fiscalização do contrato, (x) regras relativas à modificação e ao incumprimento do contrato pelas partes, (xi) propriedade do material circulante e dos restantes meios afetos à exploração, (xii) regime associado ao estabelecimento da concessão, (xiii) a caução.
94. No que se refere às obrigações contratuais, é relevante que as mesmas consubstanciem um incentivo à qualidade e à sustentabilidade económica, financeira e social da exploração até porque a entidade adjudicante suportará os custos associados à exploração, sendo do seu interesse obter a maior receita possível, designadamente por via das receitas tarifárias.
95. Nesse sentido, é relevante a especificação de indicadores operacionais e uma aferição periódica e sistemática daqueles mesmos indicadores, que permita isolar disrupções e encontrar com maior facilidade as causas, e, eventualmente, ajustar os horários e as frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que se consegue efetivamente oferecer e não aquela que se estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração, permitindo

- também comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequência e do desempenho em geral.
96. Aliás, tal é igualmente relevante para uma efetiva monitorização da execução contratual e para uma efetiva aplicação de penalidades, de forma a justificar o pagamento de compensações/remunerações pela prossecução de obrigações de serviço público.
 97. Recorde-se que o dispêndio de dinheiros públicos se justifica pela prática efetiva daquelas obrigações, devendo ser estabelecidos mecanismos objetivos e orientadores, de eficiência e qualidade³², para todas as obrigações contratuais.
 98. Do mesmo passo, é relevante a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações/remunerações e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade³³.
 99. De qualquer modo, cabe à entidade adjudicante/autoridade de transportes definir o nível de serviço que entende que pode suportar a nível operacional e financeiro. Por outro lado, cabe à AMT, entre outras matérias, pugnar pela objetividade e transparência das relações legais e contratuais nos setores regulados, o que inclui os passageiros.
 100. Assim, considera-se que o CE/contrato beneficiariam de melhor clarificação de indicadores operacionais, que tenham relevância para a aferição do (in)cumprimento contratual e para a mera monitorização de qualidade, devendo ser claro se são (ou não) admitidas tolerâncias para o desempenho operacional ou se, pelo contrário, não se amite outro cenário que não seja o cumprimento a 100% de todas as obrigações, incluindo horários e frequências divulgadas.
 101. Para o primeiro caso, poderia estar em causa a consagração de índices de regularidade ou pontualidade. Por exemplo: Cumprir índice de regularidade, em que o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a x%;

³² Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

³³ Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, “O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”

cumprir índice de pontualidade, em que o número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados, não pode ser inferior a x%. Outros exemplos: (iii) Índice de Satisfação –deverá ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros (Bom, Adequado, Mau), não podendo o resultado de “Mau” ser superior a x%; (iv) Índice de Reclamações – As reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores, não poderão ser superiores a x%, pelo mesmo motivo

102. Admitindo-se que é essa a bitola de qualidade – 100% - então deve existir uma efetiva monitorização e fiscalização do serviço, que não se basta com meras fiscalizações periódicas *in loco*, uma vez que as mesmas não comprovam e não podem resolver atrasos sucessivos nos horários anunciados.
103. Além de que a atualização de gestão da exploração afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³⁴, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

Penalidades

104. Por outro lado, tendo por base o n.º 1 do artigo 329.º do CCP, jurisprudência recente³⁵ entende que as *“sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo contraente público”*.
105. Decorre do mesmo que:
 - É certo que o artigo 29.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) não se opõe a que as normas que preveem disposições administrativas sancionatórias não obedeçam ao grau de tipicidade que prescreve para as normas penais e os artigos 266.º, n.º 2, da CRP e 329.º, n.º 1, do CCP não impõem essa densificação.
 - Mas a entidade adjudicante não detém uma liberdade ilimitada para decidir a futura tipificação dos comportamentos que podem ser adstritos à aplicação de sanções contratuais quando violados pelo cocontratante, sem que, à partida, se saiba quais das condutas adotadas serão relevantes para esse efeito.

³⁴ 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

³⁵ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03-12-2021 – processo 1973/20.2BEPRT: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

- Para evitar a indefinição e a imprevisibilidade, é que o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas e que os comportamentos que possam originar a aplicação de multas contratuais, tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato;
- Não é razoável nem conforme a imposição de uma sanção contratual pecuniária- que pode variar entre leve, grave ou muito grave, consoante o grau de culpa - para o incumprimento das mesmas obrigações contratuais, que podem ser principais ou acessórias, as quais, ainda que previstas no contrato, não se encontram, contudo, objetivamente tipificadas.

106. Ora, no caso em afigura-se existirem apenas multas contratuais concretas para algumas obrigações, mas em algumas situações não se afigura claro que são aplicáveis multas, de igual forma, a uma universalidade de obrigações principais ou acessórias, como sejam nos pontos 13.4.7 e 13.6, pelo que a CIM deverá avaliar as possibilidades objetivação do texto contratual, no sentido de obter maior clareza quanto à sua execução, no que se refere a obrigações e penalidades.
107. De recordar que artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenações, puníveis com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação³⁶ pelo que os princípios de objetividade e mensurabilidade se impõem.
108. Naturalmente que as obrigações não previstas nos contratos, mas que decorrem do enquadramento legal e regulamentar (como sejam o artigo 22.º do RJSPTP, o artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e o Decreto-lei n.º 14-C/2020) devem ser cumpridas pelo prestador de serviços e pela entidade adjudicante.

³⁶ Recorde-se que nos termos das 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 anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT 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 a aplicação de sanções contratuais

Relação com o passageiro

109. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que se deve 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.
110. Para o efeito, é essencial³⁷, igualmente, garantir que se procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
111. 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.
112. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.³⁸
113. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT³⁹ o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico.

³⁷ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

³⁸ 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.

³⁹ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf> e http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

114. Acresce que estão também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpram os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais. Para o efeito, os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à Plataforma Digital do livro de reclamações. Aqueles que não disponham de sítios na Internet, devem na mesma disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da referida Plataforma Digital.

IV- DETERMINAÇÕES

115. 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/entidades adjudicantes, 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
116. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos ao serviço público de transporte de passageiros, que 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
117. Contudo, a fundamentação dos montantes de dinheiros públicos necessários à execução de um serviço público e a estipulação inicial de obrigações e a execução contratual devem propugnar por alcançar pressupostos de transparência, vinculatividade e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização de recursos públicos⁴⁰ (por via de uma não sobrecompensação do operador).

⁴⁰ 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.

118. Assim, de forma a garantir, a todo o tempo, a conformidade legal da execução contratual, determina-se, ao abrigo das alíneas a), e), g), j), k), e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, das alíneas b) e c) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio:

- A ponderação dos termos exatos de ajustamento/melhoria da definição e/ou clarificação objetiva e mensurável de obrigações contratuais ^{41 42}, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, frequências)
- A ponderação dos termos exatos de ajustamento/melhoria dos mecanismos de penalidades, e sua correspondência com as obrigações existentes;
- Face à alteração dos custos de produção, sobretudo combustíveis, considera-se dever ser garantida a cobertura de custos efetivos com a prestação de serviços, de forma a garantir a atratividade do procedimento, em contexto concorrencial;
- Ponderar, desde já, a possibilidade de previsão expressa de prazo superior, para a eventualidade de o futuro contrato regional, precedido de concurso público, titulado pela CIM e que abrangerá os serviços em causa, poderão não reunir condições para execução plena na data prevista;
- Prever, contratualmente, a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{43 44}, devendo o prestador de serviços colaborar para o efeito^{45 46};
- Nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as peças contratuais identifiquem expressamente, todos os pareceres prévios que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, o que inclui o presente parecer.

⁴¹ Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público -. Tendo em conta, designadamente: (i) 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>.

⁴² Eventualmente por adenda ao contrato.

⁴³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁴⁵ 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

⁴⁶ Indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

119. Recomenda-se, ainda, à CIM:

- Garantir a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, no que se refere a divulgação de termos de utilização dos serviços;
- Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Garantir a apresentação da informação relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, quando aplicável.

120. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações anteriores deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público de transporte de passageiros e 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 da entidade adjudicante/autoridade de transportes na defesa do interesse público mas balizado pelo cumprimento estrito da legalidade.

121. Não se poderá também deixar de se garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação.

V - CONCLUSÕES

122. No que concerne ao objeto específico deste parecer, considera-se que se encontra demonstrada a sua conformidade com o RJSPTP, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada pelo que o mesmo é favorável.

123. Afigura-se que estamos perante remunerações (€47.050,00) que se afiguram não ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (incluindo a margem de lucro razoável), sendo ainda sujeita a concorrência, e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, e evitando o pagamento de penalizações, potenciando a receita tarifária.

124. O sentido favorável do parecer, quanto à contratualização destes serviços urbanos, está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sendo de assegurar a continuidade de um serviço público essencial.
125. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como com as disposições contratuais.

Lisboa, em 05 de maio de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino