

PARECER N.º 66/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por via de correio eletrónico datado de 08-07-2020, referindo que:
 - *“Nos termos do disposto no Parecer n.º 71/AMT/2020, de 27 de agosto, e para os devidos efeitos, se remete o relatório referente à execução contratual da aquisição de serviços de transporte a pedido entre as sedes de concelho do Médio Tejo, desenvolvido através do procedimento n.º CP/03/2020, com enquadramento legal na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, e no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que regulamenta os serviços de transporte de passageiros flexível.*
 - *Adicionalmente, junto se remetem as peças do novo procedimento de contratação pública CP/02/2021 - LINK – Aquisição de serviços de transporte a pedido entre as cidades e sedes de concelho do Médio Tejo 2021/2023 para efeitos de emissão de parecer prévio.”*
2. De recordar que anteriormente ao parecer mencionado, quanto ao procedimento *“Aquisição de serviços de transporte a pedido entre cidades do Médio Tejo – experiência piloto (1.ª fase)”* foi emitido o Parecer n.º 55/AMT/2019, de 15 de novembro, no sentido favorável, referindo-se o Parecer n.º 71/AMT/2020 à 2.ª fase.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, incluindo:
- 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. 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 enquadramentos, para os efeitos previstos na 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"*.
6. Em primeiro lugar, cumpre aferir o enquadramento e a *compliance* com, entre outros pontos, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP), no 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) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa⁵ e subvenções públicas.

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

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

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

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

⁵ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

7. 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

8. Na fundamentação, refere a CIM que *“Para efeitos do disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e das determinações constantes do Parecer n.º 71/2020 emitido pela AMT, elabora-se o presente relatório de execução contratual do projeto LINK 2ª Fase – Aquisição de serviços de transporte a pedido entre as sedes de concelho do Médio Tejo, previsto no procedimento n.º CP/03/2020”*.
9. Segundo o documento, no âmbito do projeto Melhoria da Mobilidade – Transporte a Pedido no Médio Tejo, no domínio do PROTRansP – Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público, foi desenvolvida a contratualização da 2ª fase do projeto LINK, que contempla a expansão do território abrangido pelo serviço de transporte, repartindo o serviço em duas zonas de aplicação, o LINK zona 1 e o LINK zona 2. Assim, o LINK zona 1 contempla a área geográfica abrangida pelo lote 1, enquanto o LINK zona 2 considera o território abrangido pelos lotes 2, 3 e 4, aos quais foram atribuídos a operadores de serviço de transporte distintos:
 - Lote 1: circuitos de ligação às sedes dos concelhos de Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Fátima, Ourém, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha;
 - Lote 2: circuito de ligação entre as sedes do concelho de Mação e Abrantes;
 - Lote 3: circuitos de ligação entre as sedes do concelho de Sertã, Vila de Rei, Sardoal e Abrantes;
 - Lote 4: circuitos de ligação entre as sedes do concelho de Sertã, Vila de Rei, Ferreira do Zêzere e Tomar
10. Refere também o documento quanto ao LINK zona1:

- Desde a execução da 2ª fase do serviço, em dezembro de 2020, foram transportados no total 1 467 passageiros, e que antes do estado de emergência se apresentava uma tendência significativa de crescimento, tendo depois sido alvo uma quebra abrupta, passando, nos meses de março, abril e maio de 2021 a um crescimento gradual.
- O total de quilómetros percorridos entre o período de dezembro de 2020 a maio de 2021, confirma uma dinâmica de crescimento;
- A distribuição de viagens pelos dias úteis da semana é homogénea e maioritariamente para deslocações casa/trabalho.

11. Quanto a custos e receitas:

- Foi efetuado um contrato de prestação de serviços pelo valor de [confidencial], €/Km percorridos com passageiros, em que o limite do valor global do contrato corresponde a € [confidencial], mas o total do valor faturado, até maio, correspondia a €[confidencial],;
- De dezembro de 2020 a maio de 2021, os custos corresponderam a um total de €[confidencial],, e a uma receita de €[confidencial],. Assim, em média, o serviço custou [confidencial], € por quilómetro e €[confidencial], por passageiro transportado. A taxa de receita sobre os custos corresponde a [confidencial], %.

12. Quanto ao Link zona 2 ampliou-se a oferta de transporte público com ligações diretas e rápidas no Médio Tejo, em circuitos que se realizam durante os dias úteis e garantem o transbordo com os restantes serviços de transporte a pedido. Segundo a CIM, os horários e as frequências entre circulações foram ajustados de modo a permitir a interligação entre todos os circuitos e a manter a oferta de horários adaptados às necessidades da população, assegurando a oferta de serviços ao longo do dia. A configuração dos horários atende ao princípio geral de não sobreposição com a oferta da rede regular e do serviço de expresso atualmente em operação.

13. Desde a implementação do serviço de transporte a pedido entre as sedes de concelho até maio de 2021, foram transportados no total 285 passageiros, com oscilações semelhantes às descritas para o Link zona1.

14. Nos primeiros seis meses do serviço foram percorridos no total 8 471 quilómetros, dos quais 6 136,2 foram percorridos com passageiros., com dinâmicas semelhantes às descritas para o Link zona1.

15. Quanto a custos e receitas, foi celebrado contrato de prestação de serviços, pelo valor de [confidencial], €/Km em cheio nos lotes 2 e 3 (Mação – Abrantes; e Sertã – Abrantes), e pelo valor de [confidencial], €/Km em cheio no lote 4 (Sertã – Tomar). Os custos do serviço durante os primeiros seis meses de funcionamento corresponderam a €[confidencial], tendo sido deduzida receita tarifária de €[confidencial], resultando numa compensação de €[confidencial], (valores com IVA). O valor contratual máximo estimado corresponde a €[confidencial],.
16. No que se refere ao tarifário, de uma forma global, *“as tarifas a cobrar ao passageiro mantêm-se as que já se encontravam em vigor do serviço LINK – Fase 1, designadamente uma tarifa de [confidencial], € para distâncias até 45 quilómetros e tarifa de [confidencial], € para distâncias acima dos 45 quilómetros, com disponibilização do bilhete simples e cadernetas de 10 bilhetes pré-comprados (inclui 30% de desconto). No âmbito da medida de redução tarifária atribuída no âmbito do PART, que se traduz em 50% de desconto, resultam as tarifas reduzidas atualmente em vigor, de [confidencial], € e [confidencial], € para os bilhetes simples e [confidencial], € e [confidencial], € para os bilhetes pré-comprados”*.
17. Quanto a viaturas e com compensação, refere a CIM que *“atendendo a procura, é necessário afetar no mínimo 7 viaturas para a realização destes serviços de transporte a pedido, com capacidade mínima de 8 passageiros/viatura, com compensação conforme a distribuição por lote”*.
18. Como notas finais, refere a CIM que *“No que se refere à procura do serviço de transporte a pedido entre as sedes de concelho do Médio Tejo, e considerando o contexto de pandemia, as quebras dos níveis de procura nos meses de estado de emergência não permitem retirar conclusões adequadas sobre a sua procura e os respetivos custos associados. No entanto, a retoma da procura aumenta exponencialmente após os períodos de quebra, sendo que atualmente a procura é muito próxima dos níveis de registados na época anterior à situação de pandemia.”*
19. Contudo, refere a CIM que *“considera-se que a média de procura por mês é relevante (292 passageiros/mês), correspondendo a cerca de 77% dos dias com reservas, tornando-se pertinente a continuidade do projeto e a avaliação do crescimento da sua procura num período sem limitações, quer de lotação máxima do veículo quer de estímulos que motivem a deslocação do passageiro.”*

III – DO CADERNO DE ENCARGOS

20. A Cláusula 3.^a do Caderno de Encargos (CE) enquadra estes serviços de transporte a pedido nas ligações entre as localidades de Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Mação, Ourém, Fátima, Sardoal, Sertã, Tomar, Torres Novas, Vila Nova da Barquinha e Vila de Rei, com o âmbito territorial constante do Anexo I ao documento, estando divididas em 4 lotes.
21. A Cláusula 5.^a fixa o prazo contratual num período inicial de 6 meses, renovável pelo período adicional de 12 meses, sendo que os motoristas terão obrigatoriamente que participar de uma sessão de informação sobre a arquitetura funcional do serviço, promovida pela CIM.
22. Na Cláusula 8.^a a CIM fixa ainda como parâmetros base do preço contratual o valor unitário de [confidencial], €/km em cheio (são remunerados apenas os kms efetuados em cheio, ou seja, com passageiros(s) dentro da viatura). Pelo fornecimento dos serviços objeto de contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do Caderno de Encargos, a CIM deve proceder à compensação financeira, a pagar ao adjudicatário nos termos do consignado na cláusula 17.^a, de acordo com o preço por km em cheio constante na proposta adjudicada.
23. A Cláusula 17.^a estabelece que:
- A compensação financeira associada à prestação dos serviços de transporte previstos será calculada com base na oferta real de transporte produzida (custo/km).
 - A compensação financeira a pagar ao operador é obtida pela seguinte fórmula:
valor a pagar = (valor adjudicado por km x n.^o km em cheio realizados) – (proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido)
 - O valor do n.^o km realizados será determinado com base nos serviços efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através de matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada, incluindo utilização de percursos em autoestrada / vias rápidas sempre que possível (não são contabilizados os km em vazio efetuados no percurso e ao início e final do serviço entre as paragens do transporte a pedido e o local de estacionamento habitual das veículos).

- A matriz de kms a considerar por base nos cálculos de kms realizados, para efeitos de determinação da compensação financeira, será validada pelas partes, previamente ao início da prestação de serviço de transporte.
 - Caso o valor dos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido exceda os encargos com os km realizados, haverá lugar a acerto de contas.
24. De acordo com a Cláusula 6.º constituem obrigações principais do adjudicatário assegurar os serviços nas condições definidas no CE e prestar as informações que lhe forem solicitadas pela entidade adjudicante. Por seu turno, a Cláusula 12.ª estabelece ainda que as viaturas devem assegurar boas condições de conforto, segurança, limpeza e aspeto geral, e que, em caso de avaria, o adjudicatário deve proceder à substituição imediata da viatura em condições semelhantes de modo a assegurar o serviço de transporte.
25. Segundo a Cláusula 10.ª, os operadores, motoristas e veículos a afetar aos serviços de transporte a pedido deverão cumprir todos os requisitos legais necessários para o transporte rodoviário flexível de passageiros, devendo cumprir a alínea n.º 1 do artigo n.º 6 do Decreto-Lei n.º 60/2016.
26. De acordo com a Cláusula 11.ª a estrutura geral do serviço de transporte a pedido a contratar, nomeadamente no que se refere a circuitos e horários, encontra-se descrita no Anexo I ao caderno de encargos, sendo que os veículos a afetar ao serviço deverão ser em número suficiente para assegurar os circuitos e horários programados, conforme apresentado no Anexo I ao caderno de encargos.
27. A mesma cláusula estabelece que, de preferência, os veículos deverão ser facilmente acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida, e o adjudicatário obriga-se a satisfazer a procura, garantindo taxas de ocupação consentâneas com a comodidade dos passageiros e com o limite de lotação máximo do veículo definido no âmbito das medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19.
28. A Cláusula 12.ª estabelece que a fiabilidade do serviço assenta na garantia de que todos os passageiros que efetuaram uma reserva de viagem válida são efetivamente transportados nos horários programados, considerando a tolerância máxima admitida. Neste contexto, admite-se tolerância na antecipação das horas de passagem nas paragens e de chegada, desde que todos os passageiros com reservas de viagem tenham embarcado.

29. Para o efeito, refere aquela cláusula que é fundamental assegurar que a comunicação entre o centro de controlo, o operador e os motoristas se processe sem entraves, pelo que a Cláusula 13.^a estabelece que o centro de controlo das operações da CIM assegurará o registo das reservas e fornecerá ao operador o plano de serviços, discriminando as paragens a servir e os passageiros a recolher em cada paragem.
30. A forma de transmissão do plano de serviços programados será acordada com o operador, podendo ser utilizados um ou mais dos seguintes canais de comunicação: acesso web à plataforma de gestão do transporte a pedido, aplicação móvel de gestão operacional dos serviços de transporte a pedido, e-mail e telefone.
31. A Cláusula 14.^a estipula as obrigações da CIM inerentes à prestação do serviço, como seja proceder à comunicação atempada das reservas do dia anterior ou reservas de última hora, emitir relatórios de serviços efetuados e proceder ao acerto de contas, desenvolver o material de divulgação e comunicação do serviço ao público e fornecer os dísticos de identificação dos veículos associados ao projeto.
32. Segundo a Cláusula 15.^a constituem obrigações do adjudicatário:
- Assegurar o transporte rodoviário dos passageiros no âmbito do serviço de transporte a pedido, nas condições definidas no caderno de encargos;
 - Executar os trabalhos adjudicados, com observância das normas legais e regulamentares aplicáveis e em respeito pelos princípios de ética profissional, isenção, independência, zelo e competência;
 - Cumprir as disposições para a realização dos trabalhos constantes do Caderno de Encargos e Proposta apresentada, e demais elementos integrantes do Contrato a celebrar;
 - Realizar os trabalhos nas condições de prazo e preço contratados;
 - Cumprir todas as disposições legais aplicáveis aos serviços contratados, nomeadamente no que se refere ao direito dos passageiros;
 - Prestar as informações solicitadas pela CIM, no âmbito da prestação de serviços, conforme os indicadores indicados no Anexo III ao caderno de encargos;
 - Utilizar os dísticos indicados na alínea n.º 6 da cláusula 11.^a nos veículos afetos ao transporte a pedido aquando da realização do serviço, mantendo-os em boas condições de conservação;

- Aceitar a presença dos motoristas afetos ao serviço em sessão de informação a promover pela CIMT com vista a esclarecer as regras inerentes à especificidade do serviço de transporte a pedido;
- Comunicar para o centro de controle quaisquer ocorrências que ponham em causa o cumprimento dos horários dos serviços previstos, de modo a este poder tomar as medidas necessárias à minimização dos problemas;
- Disponibilizar o formato físico e eletrónico do livro de reclamações, conforme definido no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Confirmar a receção dos serviços a efetuar, aceitando a sua realização até à hora acordada, anterior ao serviço;
- Manter a comunicação com os motoristas/veículos aberta e responder às eventuais reservas de última hora;
- Zelar para que a fiabilidade do serviço se mantenha elevada e cumprir os procedimentos de recolha de passageiros nas paragens e de não transporte de passageiros sem reserva prévia;
- Cumprir os princípios e metodologias previstas para a gestão de operações, conforme arquitetura funcional definida, constante do Anexo II ao caderno de encargos;
- Proceder, nos termos legais, à cobrança dos serviços aos passageiros, através de sistema de bilhética a fornecer pela CIMT, com emissão do respetivo título de transporte / recibo comprovativo do pagamento do serviço de transporte a pedido realizado;
- Comunicar eventuais problemas no(s) equipamento(s) de bilhética fornecido pela CIMT, em especial nos casos de impossibilidade a venda/validação de bilhetes do serviço de transporte a pedido, reportando no próprio dia sobre os inconvenientes causados;
- Sugerir melhorias que tornem mais atrativo e eficiente o serviço a prestar e emitir parecer sobre os relatórios de revisão das condições de serviço;
- Participar de forma ativa em reuniões de acompanhamento e proporcionar uma correta articulação dos trabalhos com os objetivos e orientações da CIM;

- Participar no acerto de contas inerente à compensação financeira pelos serviços prestados, reportando as receitas recolhidas e os serviços devidos;
 - Prestar à CIMT a informação necessária para efeitos de elaboração de relatórios públicos sobre os serviços prestados, em cumprimento do disposto no artigo n.º 18 do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
 - Garantir adequado sistema contabilístico que permita auditoria aos dados de exploração para contabilização dos gastos, rendimentos e resultados relativos à exploração dos serviços contratados;
 - Facilitar e contribuir nas auditorias e/ou inspeções conduzidas pela CIM ou outra entidade por este mandatado, sobre a informação transmitida e serviços prestados.
33. A Cláusula 16.^a estabelece que as tarifas são fixadas de acordo com uma matriz fixa em função da origem e destino de viagem, independente do percurso real efetuado, conforme apresentado no Anexo I ao caderno de encargos, com disponibilização de bilhetes simples e cadernetas de 10 bilhetes pré-comprados.
34. Nos termos da Cláusula 18.^a é estabelecido que com base em dados recolhidos no âmbito dos trabalhos de monitorização do serviço, a CIM poderá promover a alteração das condições de serviço no sentido de as tornar mais adequadas à procura existente, favorecer a sustentabilidade da operação ou conformar com legislação em vigor.
35. A mesma cláusula estabelece que, após um período inicial de 6 meses, e no caso de se verificar necessário proceder a alterações significativas da oferta de modo a promover a melhoria dos serviços prestados à população, ou por outros motivos devidamente justificados, a CIM reserva-se ao direito de, a qualquer momento, poder denunciar o contrato, desde que comunicado ao adjudicatário com uma antecedência mínima de 30 dias.
36. A Cláusula 20.^a, estabelece a nomeação do gestor do contrato, nos termos do previsto no artigo n.º 290-A do CCP.
37. A Cláusula 21.^a prevê que caso, por algum motivo, existam falhas de serviço imputáveis ao operador, existirão penalizações associadas à gravidade da falha, e nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, com coimas máximas e mínimas consoantes se tratem de incumprimentos leves, graves ou muito graves.

38. De referir que, quanto a atraso na hora programada de passagem nas paragens i) É tolerado um atraso de 10 minutos face ao horário programado nas paragens. Caso se verifique, de forma recorrente, um atraso superior, imputável ao operador (excluindo portanto perturbações motivadas, por exemplo, por obras na estrada), o mesmo poderá ser alvo de uma penalização; (ii) As penalizações serão de até 20% do valor devido pela realização do serviço (custos fixos + custos/km), em função do atraso verificado e considerando a gravidade do incumprimento; (iii) Esta penalização não é aplicável no primeiro mês de contrato, de forma a aferir os tempos de viagem com condições reais no terreno.
39. Em caso de recorrência sistemática de falhas de serviço, ou por incumprimento de outras obrigações contratuais, poderá ser considerada a aplicação de penalidade contratual a determinar nos termos do CCP e em função da gravidade do incumprimento, podendo ainda originar a resolução do contrato celebrado. A CIM pode ainda compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias.
40. No que se refere ao Programa do Procedimento, da Cláusula 11.^a decorre que além dos documentos referidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 57.º do Código dos Contratos Públicos, a Proposta deve conter:
- Proposta de preço (valor unitário por km em cheio) para cada lote de operação, de acordo com os parâmetros base do preço contratual definidos nos termos do n.º 3 da cláusula n.º 8 do caderno de encargos;
 - Memória descritiva com identificação das viaturas a afetar em cada lote de operação do serviço (matrícula, categoria, capacidade de transporte, ano da primeira matrícula do veículo, cilindrada tipo de combustível), indicando ainda a existência de eventuais facilidades de acesso a pessoas com mobilidade reduzida;
 - Documento comprovativo do licenciamento para exercício da atividade de transporte rodoviário de passageiros flexível, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei 60/2016 de 8 de setembro;
 - Documento comprovativo do licenciamento das viaturas a afetar ao serviço, de acordo com o disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro;
 - Certidão do registo comercial.

41. Da cláusula 14.º decorre que a adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade de avaliação de preço. Em caso de empate, o critério de desempate será o Sorteio, efetuado de acordo com definido no Anexo A do Programa de Procedimento.
42. Da cláusula 15.ª decorre que o adjudicatário deve entregar os documentos de Habilitação referidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 81º do Código dos Contratos Públicos, designadamente:
- Declaração emitida conforme modelo constante do Anexo II do Código dos Contratos Públicos;
 - Documentos comprovativos, ou disponibilização de acesso para a sua consulta online de que se encontra nas seguintes situações: Situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social, nos termos da alínea d) do artigo 55º do CCP; ii. Situação regularizada relativamente a impostos devidos em Portugal, nos termos da alínea e) do artigo 55.º do CCP.
 - Certificado de registo criminal, para efeitos de celebração de contratos públicos, de todos os titulares dos órgãos sociais da administração, direção ou gerência que se encontrem em efetividade de funções, destinado a comprovar que não se encontram em nenhuma das situações previstas nas alíneas b) e h) do artigo 55.º do Código dos Contratos Públicos;
 - Certidão do registo comercial, com todas as inscrições em vigor, ou disponibilização do código de acesso para a sua consulta online, para identificação dos titulares dos órgãos sociais de administração, direção ou gerência que se encontrem em efetividade de funções.
43. Da Cláusula 9.º decorre que a prática de atos ou acordos suscetíveis de falsear as regras da concorrência é inadmissível e importará a exclusão da proposta, bem como será imediatamente comunicada à Autoridade da Concorrência, nos termos do n.º 4 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos, sofrendo ainda as demais consequências legais aplicáveis ao caso concreto

IV – DA ANÁLISE

44. Nos termos do artigo 3.º, 6.º, 7.º e 10.º do RJSPTP nada obsta quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pela CIM, enquanto autoridade de

transportes para este serviço intermunicipal, tal como, aliás, já havia sido referido em anteriores pareceres desta Autoridade e já citados.

45. De sublinhar que a existência de contratos interadministrativos se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes⁶ procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, até ao fim de 2019, de forma a, designadamente, potenciar a coordenação, integração, sustentabilidade económica, financeira, social e ambiental do sistema, tal como decorre do artigo 13.º do RJSPTP.
46. De acordo com o RJSPTP, designadamente o artigo 34.º, o serviço público de transporte de passageiros flexível é o serviço público de transporte de passageiros explorado de forma adaptada às necessidades dos utilizadores, permitindo a flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo, podendo ter associados sistemas de solicitação ou reserva de serviço pelo passageiro e regime tarifário especial, devendo ser articulado com o serviço público de transporte de passageiros já existente na mesma área territorial.
47. A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível é atribuída pela autoridade de transportes competente, de acordo com as regras de contratualização aplicáveis a outros serviços públicos de transportes.
48. O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelece as regras específicas aplicáveis ao transporte flexível, conformando os princípios mencionados anteriores, bem como estabelecendo que entidades podem aceder a esta atividade e respetivos veículos, bem como os deveres de comunicação e informação associados.
49. Em termos conceptuais, o modelo preconizado pela CIM tem aderência ao enquadramento legal citado, sendo de sublinhar que as ligações em causa não se tratam de serviços “expresso”, uma vez que os serviços expresso estão sujeitos a um regime legal diferenciado, nos termos do artigo 16.º e 33.º do RJSPTP e do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso.
50. Por outro lado, refere o artigo 11.º daquele diploma que nos termos dos artigos 4.º a 10.º do RJSPTP, a prestação de serviços de transporte flexível está sujeita a:

⁶ Ver “Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

- Atribuição pela autoridade de transportes competente, por sua iniciativa, no sentido da contratualização dos serviços de transporte em causa, e nos termos de um contrato de serviço público;
- Autorização, nos termos gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo, pela autoridade de transportes competente, quando: (i) a iniciativa pertence ao operador; (ii) estiver em causa a convolação de serviços existentes; ou (iii) a modificação couber no âmbito do contrato de serviço público.

51. Do mesmo passo, a autoridade de transportes competente pode atribuir ou autorizar a implementação de serviços de transporte flexível a título provisório, experimental e de duração limitada ao prazo máximo de seis meses, com base em fundado interesse público, previamente e com vista à ponderação de formação de procedimento de atribuição e contratualização.

52. No caso concreto, a CIM pretende despoletar um procedimento de contratação para o projeto piloto, tendo em conta que as fases experimentais deste projeto já decorreram anteriormente.

53. Existindo desde já um contrato de serviço público⁷, será de reforçar o facto de artigo 3.º e 23.º do RJSPTP estabelecer 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"*, de forma não constituírem um auxílio de Estado, satisfazendo as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Altmark*^{9,10}.

⁷ «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.

⁸ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

⁹ Processo C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

¹⁰ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação

54. O artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público¹¹ pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público¹², 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, na sua redação atual.
55. 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. 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;

atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹¹ «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.

¹² «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;

- 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 de 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.
57. Nos termos do n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP afigura-se que estamos perante um contrato *gross cost*.
58. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode 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”,* sendo que as incidências *“(…) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.¹³
59. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (…)”* devendo aqueles parâmetros

¹³ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode 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”*.

ser determinados“(…) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”¹⁴¹⁵.

60. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada¹⁶.”
61. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que “o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.
62. No caso concreto, a CIM pretende celebrar um contrato, especificando quais as obrigações contratuais, incluindo a transmissão de informação relevante nos termos do RJSPTP e a especificação e objetivação do que se considera incumprimento contratual, e teve por base um exercício de fundamentação do racional de apuramento do preço contratual, com base na comparação de tarifários praticados em serviços comerciais e serviços públicos, que refletem os em gastos e rendimentos associados à prestação de serviços de transportes.
63. Com base nesse exercício e tendo em conta os dados relativos à execução do serviço foram calculadas as tarifas que poderão remunerar o operador, considerando-se ser necessário o pagamento de uma remuneração ao km, ou seja, considerar-se-á que o

¹⁴ Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que “para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou 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, mais um lucro razoável¹⁴, igual ao efeito financeiro líquido”.

¹⁵ O n.º 3 do referido anexo releva ainda que “a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.

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”.

tipo de serviço em causa está fundado em iniciativa de interesse público e não no interesse comercial do operador.

64. O facto de serem introduzidas regras claras quanto ao cumprimento das obrigações contratuais, como de diversos indicadores de monitorização.¹⁷, revela-se da maior importância para um adequado acompanhamento da execução contratual, bem como para obter os dados necessários a um correto e exaustivo exercício de fundamentação de compensações/remunerações a pagar. Por outro lado, é também relevante que as obrigações contratuais estejam, à partida, definidas com clareza, e de modo objetivo, bem como os termos concretos que permitem aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais.
65. Ou seja, considerando os dados disponibilizados, com base em dados reais de execução do serviço, tal como recomendado anteriormente por esta Autoridade, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas e perante compensações que se afigura não ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
66. Por outro lado, não estamos perante a atribuição de vantagem económica suscetível de favorecer as empresas beneficiárias em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, pois o benefício (– compensação e direito de exploração) – não é atribuído diretamente, mas por via concursal. Aliás, mesmo no anterior procedimento, nem todos os serviços em causa foram atribuídos ao mesmo operador.
67. Quanto ao demais, remete-se para os pareceres emitidos pela AMT, supracitados, e que aqui se dão por integralmente reproduzidos para todos os devidos efeitos.

V - DETERMINAÇÕES

68. Atento o enquadramento acabado de recensear, determina-se a manutenção da obrigação de elaboração de um relatório de execução contratual, de onde deverá resultar a confirmação – ou não - de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito

¹⁷ Na sequência do sugerido pela AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

previstos no RJSPTP e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial (como até à data).

69. Para o efeito de elaboração de tal relatório, deverão também ser tidos em conta:

- Os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹⁸ na gestão contratual e remeter tal informação à AMT;
- A obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019¹⁹ em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;
- A obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.

70. Deverá ainda ser comprovado no relatório de execução contratual:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, proceder às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP,
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e ainda a disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)²⁰
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

¹⁸ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

¹⁹ Alterado pelo n.º Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março - https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

²⁰ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

VI – DAS CONCLUSÕES

71. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT, no que concerne ao seu objeto específico, é positivo por se considerar comprovada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o Decreto-lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
72. O parecer positivo da AMT está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.
73. 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 das disposições contratuais.

Lisboa, 13 de julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho