

PARECER N.º 29/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – INTRODUÇÃO

1. A Câmara Municipal de Barcelos (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) através do ofício DPUA – 13132 de 28-11-2019, as peças do procedimento de “*Concurso Público de Prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário Regular de Passageiros no Concelho de Barcelos*” para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Aquela comunicação é composta por um documento de enquadramento e fundamentação, bem como as peças do procedimento de concurso público e Instrumentos de Planeamento do território e da Mobilidade, estudo de viabilidade económica e financeira tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT em 10-12-2019, 02-01-2020, 17-01-2020 e 11-02-2020 e respondidos a 30-12-2019, 09-01-2020, 10-02-2020 e 13-03-2020.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, 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.
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de

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

concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.*

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

9. Refere o Município que o lançamento do procedimento concursal para a seleção de operador para o serviço público de transporte de passageiros foi efetuado num quadro de comportabilidade orçamental e de concretização dos objetivos de política de mobilidade estabelecidos no Plano “Mobilidade em Barcelos - Construção de Cenários - Desenho de rede urbana de transporte coletivo, rede ciclável estruturante e interação entre os diversos modos”, diagnóstico este que *“confirmou uma elevada dependência do transporte individual e a oferta de transporte público está fortemente orientada para o transporte escolar”*.
10. Na fundamentação é efetuada uma caracterização da procura e da oferta atual e futura, referindo-se que *“para efetuar a análise da situação da mobilidade, foram analisados diversos estudos existentes sobre o Município. Foram analisados os pressupostos presentes no Plano de Circulação de Barcelos de 2008 e no Projeto de Mobilidade Sustentável de 2009. O Plano Diretor Municipal em vigor foi também ele estudado, bem como o PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano, onde se encontra o PERU – Plano Estratégico de Reabilitação Urbana e o PAMUS – Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável.”*
11. Por outro lado, sublinha-se que foi efetuada uma *“aposta nos transportes públicos urbanos, a título experimental”*, criando transportes urbanos na cidade em 2018, que refere o Município que se revelou promissora, com forte adesão da população, reforçada pelo Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos (PART) e em articulação com os transportes concelhios e escolares.
12. Pretende, assim, o Município alterar os hábitos de mobilidade, contribuir para a redução das emissões dos gases com efeito estufa pelo reforço do transporte público e dos modos suaves, pela melhoria do estacionamento e da articulação da gestão do espaço público e do sistema de transportes.

13. A concurso será colocada a prestação de serviços de transporte que irá contemplar “a manutenção da rede de serviço regular atualmente existente, acrescida do serviço urbano com as duas linhas experimentais já em operação, às quais se juntarão, faseadamente, mais três linhas urbanas e um sistema de transporte público flexível e um sistema de bike-sharing” bem como “uma solução fornecimento e operação de Serviço Transporte Público Flexível” que irá colmatar as falhas existentes quanto ao cumprimento dos níveis mínimos de serviço (previstos nos anexo ao RJSPTP) e sem prejuízo da prestação de atividades a título acessório, como serviços de publicidade, serviços expresso, serviços de aluguer e ainda a gestão da central de camionagem de Barcelos.
14. No que se refere ao tarifário não se pretende criar disrupções, mantendo-se o que atualmente se encontra em vigor no serviço urbano, sendo definido um tarifário específico para o transporte flexível e para as bicicletas partilhadas.
15. O Município analisou de forma diversas opções relativas à provisão futura dos serviços de transporte público de passageiros: (i) a exploração direta do serviço público; (ii) a exploração através da sua atribuição a um operador interno, (iii) a celebração de um contrato de concessão de serviço público com outro operador de serviço público; (iv) a celebração de um contrato de aquisição de serviços.
16. A duas primeiras opções foram afastadas dada a ausência de capacitação técnica do Município, bem como económica e financeira, sobretudo a necessária para a constituição de um novo operador interno e todos os meios necessários para o efeito. Segundo o Município “o eventual investimento na constituição de um operador interno implicaria, pelo menos, investir na aquisição de uma frota com cerca de 79 autocarros, contratar cerca de 88 motoristas e de outros elementos para outras funções (manutenção, administrativas, comerciais, direção, etc.), investir em infraestruturas de estacionamento e manutenção de veículos”.
17. No que se refere às duas modalidades de contrato de serviço público (concessão e prestação de serviços), o Município concluiu que o modelo que melhor se ajusta à realidade é “o contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, por ser compatível com o seu atual estado de capacitação e com os recursos necessários à fiscalização e monitorização do futuro contrato” ou seja, “o operador é remunerado pelo serviço prestado (essencialmente pelos veículos-quilómetro [VKM] produzidos) pressupõe que a AT terá controlo absoluto sobre a receita da operação. Para isso, pretende-se que o futuro prestador de serviço disponibilize informação detalhada sobre receitas do sistema, criando um sistema de bilhética e de apoio à

exploração muito detalhado, permitindo que os técnicos da AT possam monitorizar em tempo real toda a operação do sistema”.

18. Pelo contrário, uma concessão implicaria a transferência de um risco relevante para o Município, designadamente de reequilíbrio económico-financeiro, em virtude da ausência de um histórico de gestão de transportes, que permitira um conhecimento mais aprofundado de pressupostos.
19. Pretende-se com este procedimento obter toda a informação da operação do sistema, de forma a preparar, no final do prazo deste contrato de prestação de serviços (três anos + um) um outro contrato por um período mais alargado.
20. Refere o Município que é estabelecido um prazo de 3 meses para um período transitório inicial, destinado a facultar ao prestador do serviço o tempo que este considere necessário para preparar a alocação de todos os recursos humanos e materiais relativos ao início efetivo da operação objeto do contrato, bem como implementar um plano de comunicação e sensibilização dos utilizadores.
21. O Município destaca que se pretendem definir diversas obrigações para o operadores como sejam: (i) garantir a eficiência e a qualidade do serviço de transporte prestado; (ii) afetar à prestação do serviço as viaturas que cumpram todos os requisitos exigidos no Caderno de Encargos, (iii) entregar ao Município toda a receita que obtiver com a venda de títulos de transporte; (iv) garantir a implementação e a operação do sistema de bicicletas partilhadas (*bike-sharing*); (v) garantir a implementação e a adequada operação do sistema de transporte flexível, (vi) as atividades do prestador de serviço terão de ser certificadas de acordo com as normas NP EN ISO 9001 no prazo máximo de 9 meses.
22. No que se refere ao material circulante, pretende-se que *“disponha de idades médias inferiores àquelas atualmente em operação no território e, conseqüentemente, um melhor desempenho ao nível ambiental”*, saber:
 - No serviço regular, que a idade máxima de qualquer autocarro standard que esteja afeto à operação regular seja de 20 anos e a idade média do conjunto dos autocarros standard afetos à operação regular não ultrapasse os 15 anos, com lotações entre 30 e 40 lugares para dar resposta à procura, sobretudo escolar que representa 80% da procura, conforme dados para o ano letivo 2019-2020 que constam do Anexo B;
 - No serviço flexível, a idade máxima da frota será de 12 anos e a idade média do conjunto dos autocarros afetos à operação urbana não pode ultrapassar os 8

(oito) anos, com veículos tipo *midibus*, e adaptada a passageiros de mobilidade reduzida.

23. No que se refere ao sistema de bilhética, pretende-se que cumpra requisitos técnicos atualizados e permite a sua evolução futura de forma a poder incorporar novas funcionalidades e integrações com outros sistemas existentes ou a criar, utilizando tecnologias definidas na norma ISO 14443 e *“respeite as recomendações da diretiva europeia ITS 2010/40/EU, garantindo a compatibilidade entre os diversos sistemas em uso nas áreas de concessão de outras Autoridades de Transportes vizinhas”*.
24. Mais se pretende que seja instalado:
- Um Posto de Regulação e Monitorização para uso do Município, assegurando-se a migração da informação estatística, em formatos editáveis e de formato universal, que permitam o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos;
 - Um Sistema de Apoio à Exploração, baseado na integração de tecnologias de informação e comunicação com tecnologias de posicionamento, que permita (i) identificação do veículo, (ii) preste informação aos passageiros (iii) esteja integrado com o sistema de bilhética, (iv) contenha dados históricos e atuais de exploração.
25. Defende o Município que por forma a garantir a boa execução do contrato, foram definidos um conjunto de indicadores de desempenho sobre os quais o prestador de serviço terá de prestar informação periódica e *“teve por base a comunicação da AMT às autoridades de transportes sobre indicadores de monitorização e supervisão e outros que se revelaram complementares e que são habitualmente utilizados no setor em mercados mais maduros”*.
26. Assim, *“No caderno de encargos estão definidos todos os mapas de indicadores que o prestador de serviço estará obrigado a fornecer à AT e a respetiva periodicidade: dados gerais sobre a oferta, indicadores sobre os recursos humanos, indicadores sobre as características da frota, Indicadores sobre os custos da operação, indicadores sobre as receitas, indicadores sobre a procura, indicadores sobre os veículos utilizados, Indicadores sobre o desempenho e o cumprimento dos serviços, etc.*
27. No que se refere a pessoal, nos termos do Regulamento e da Comunicação da Comissão 2014/C 92/01, *“Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n. 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”* optou-se por *“não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os*

- direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante”.*
28. *No que se refere ao modelo de remuneração, “pela prestação do serviço objeto do contrato e cumprimento das demais obrigações por parte do prestador do serviço, o Município de Barcelos pagará ao prestador do serviço uma remuneração assente no critério preço unitário/quilómetro multiplicado pelo número de quilómetros produzidos. Para efeitos do disposto no número anterior, apenas são contabilizados os quilómetros percorridos, de acordo com o percurso das linhas, horários e periodicidade estabelecidos no contrato, sem prejuízo de eventuais acertos decorrentes, designadamente, de alterações de percurso por alterações do traçado e de ocupação da via pública com trabalhos, e da prestação de serviços ocasionais. O preço unitário/quilómetro é o que resultar da proposta adjudicada, sendo atualizado anualmente, a partir do segundo ano contratual, de acordo com o índice de preços no consumidor publicado para o ano anterior, excluindo habitação”.*
29. *Procedeu-se igualmente à identificação dos riscos na contratualização do serviço de transportes públicos de passageiros, tendo em conta as modalidades de contratualização permitidas pela lei, obedecendo a duas orientações: (i) o risco deve ser atribuído a quem está em melhores condições de o mitigar; (ii) assunção do risco tem custos: quantos mais forem atribuídos ao operador, mais probabilidade há de subida do preço a pagar.*
30. *Nesse sentido, considera o Município que o “contrato de prestação de serviços é um modelo que contém em si menor risco para a Autoridade do que o contrato de concessão, sendo que qualquer concorrente antecipará uma defesa do mesmo em fase de apresentação de propostas (se previr que o risco em causa vem a ser da sua responsabilidade), fazendo com o valor médio das propostas aumente”.*
31. *Acrescenta que “uma vez que a mudança deve ser gradual e progressiva, com períodos de transição de modo a evitar ruturas e procedimentos descoordenados, deve ser mantido o tarifário atualmente em vigor, que já integra o PART – Programa de Apoio à Redução Tarifária, assim como a atual oferta de transportes, sempre ajustada ao transporte escolar, que representa cerca de 80% dos atuais utilizadores de transportes públicos”, sendo que “o desenho da rede de transportes está articulada com a CIM Cávado, a CIM Ave e as Autarquias de Guimarães e Vila Nova de Famalicão, por forma a eliminar serviços redundantes”*

32. No que se refere ao sistema de bicicletas partilhadas, estima-se que um número inicial mínimo de 200 bicicletas e quanto ao serviço de transporte público flexível, o mesmo deverá incluir uma Central de Reservas.
33. Refere também o Município que se optou por lançar um concurso público, por apresentar menor morosidade, estipulando-se que a adjudicação é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, determinada pela avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, de acordo com os seguintes fatores e coeficientes de ponderação respetivos: (i) F1 “Preço Unitário / Km” para o Serviço Regular: 65%; (ii) F2 “Preço Unitário / Km” para o Serviço Urbano; 35%.
34. Foi também realizado um estudo de viabilidade económica e financeira elaborado para o período compreendido entre 2020 e 2023 e benchmarking com os Transportes Urbanos de Braga.
 - Para as receitas foi tido em conta as escolas do concelho de Barcelos, o número de veículos, os quilómetros a percorrer e o valor ao km;
 - Quanto aos custos diretos com a frota (CMVMC), foi efetuado um estudo por tipo de viatura e os quilómetros a percorrer, o consumo por quilometro percorrido, adicionalmente inclui-se as despesas de manutenção prevista com a frota;
 - Na rubrica dos fornecimento e serviços externos foi calculado com base nos valores do mercado dos outros operadores, e efetuou-se uma estimativa por quilometro percorrido e o respetivo peso nessa rubrica de gastos;
 - Na rubrica dos gastos com o pessoal efetuou-se uma estimativa do número de trabalhadores necessários bem como os custos associados;
 - Na rubrica das depreciações e amortizações foram calculadas tendo por base os dados de entrada para a aquisição da frota de viaturas, o investimento em bilhética e SAE, e no *bike-sharing*, resultando num investimento total de €_[confidencial];
 - As depreciações e amortizações foram calculadas para uma vida útil estimada de que varia entre três e cinco anos;
 - Foi elaborada uma conta de exploração;
 - Foi estimado o lucro razoável.

35. Com base nestes valores, foi estimado o montante da compensação por obrigações de serviço público no total de €[confidencial], num total de €[confidencial] para todo o período contratual, sendo que “[confidencial]
36. Refere o Município que *“o Preço Base do concurso foi determinado fazendo uma análise de sensibilidade que valida o intervalo máximo de aceitação de preço por quilómetro percorrido para o cenário de prestação de serviços. [confidencial].”*
37. Tendo por base os pressupostos, foi efetuado um comparador do setor público, concluindo-se que em outro cenário as compensações seriam superiores, designadamente por via do investimento necessário.
38. Refere o Município sustenta que *“o modelo de financiamento será assegurado pelas receitas próprias da exploração da rede de transportes e quando as mesmas não sejam suficientes será assegurado pela dotação orçamental do município” e que “com base na exploração atual a câmara de Barcelos tem alguns indicadores que permitem, com a dotação camarária e as restantes receitas, afirmar que obtém equilíbrio orçamental”.*

Caderno de Encargos

39. O artigo 4.º dispõe sobre o objeto do contrato, incluindo a título principal, do serviço público de transporte rodoviário de passageiros regular na área geográfica correspondente ao Concelho de Barcelos, fornecimento e operação de serviço de bicicletas partilhadas (*bike-sharing*) e transporte flexível, e a título acessório, serviços de publicidade, serviços especializados, serviços de transporte expressos, e a gestão da central de camionagem de Barcelos, para um prazo de 3 anos, podendo ser prorrogável (artigo 6.º);
40. O artigo 7.º prevê um prazo transitório no mínimo de uma semana e no máximo de 3 meses, para preparar a alocação de todos os recursos humanos e materiais relativos ao início efetivo da operação.
41. O artigo 8.º estipula, como obrigações:
 - Prestar as atividades, de acordo com as condições constantes do Caderno de Encargos e da proposta adjudicada;
 - Garantir a eficiência e a qualidade do serviço de transporte prestado;
 - Afetar à prestação do serviço as viaturas que cumpram todos os requisitos exigidos no presente Caderno de Encargos e demais requisitos constantes da legislação e regulamentação a todo o tempo em vigor;

- Garantir o bom funcionamento, a manutenção e a limpeza das viaturas afetas à prestação do serviço;
 - Garantir que o pessoal afeto à prestação do serviço, designadamente os motoristas das viaturas, cumprem com todos os requisitos legais e regulamentares exigidos, incluindo o uso de correção e de urbanidade no trato com os passageiros e terceiros;
 - Entregar ao Município toda a receita que obtiver com a venda de títulos de transporte;
 - Proceder à fiscalização dos títulos de transporte utilizados;
 - Garantir a implementação e a operação do sistema de bicicletas partilhadas (bikesharing);
 - Garantir a implementação e a adequada operação do sistema de transporte público flexível;
 - Certificação das atividades de acordo com as normas NP EN ISO 9001 no prazo máximo de 9 meses a contar do início da produção de efeitos.
42. O artigo 10.º estabelece que o operador tem total autonomia de decisão quanto à localização, dimensionamento e demais requisitos das instalações de apoio necessárias à operação, quer seja para o estacionamento, manutenção e limpeza das viaturas, quer seja para serviços administrativos e descanso do pessoal ou quaisquer outras, desde que, certificadas de acordo com a norma NP EN ISO 14001, no prazo máximo de 9 meses e não podem distar mais de mais de 20 (vinte) quilómetros dos limites geográficos do concelho.
43. O artigo 11.º estipula que o material circulante pode ser propriedade ou tomada por locação financeira, devendo o Município poder suceder na respetiva posição contratual ou adquirir parte ou totalidade do mesmo, sendo definidas as percentagens anuais face à idade dos veículos.
44. O artigo 14.ª estabelece que o operador deve fornecer ao Município as informações necessárias, com o nível de detalhe e a periodicidade exigíveis, ao cabal acompanhamento e fiscalização da execução, incluindo as matérias descritas no ponto 9 das Cláusulas Técnicas⁶.

⁶ Dados sobre oferta, recursos humanos, características da frota, custos da operação, receitas, procura, oferta, veículos, desempenho e cumprimento de serviços.

45. O artigo 16.^a estabelece o preço base em €_[confidencial], considerando um preço base unitário por quilómetro de €_[confidencial] para o serviço urbano e €_[confidencial] para o serviço regular, multiplicado pelo número estimado de quilómetros a percorrer comercialmente durante o prazo do contratual e incluindo o custo do sistema de bicicletas partilhadas, o custo do *call center* e o do transporte público flexível.
46. O artigo 17.^o estabelece que o Município pagará uma remuneração assente no critério preço unitário/quilómetro multiplicado pelo número de quilómetros produzidos, de acordo com o percurso das linhas, horários e periodicidade estabelecidos, sendo que o preço unitário/quilómetro é o que resultar da proposta adjudicada.
47. O artigo 20.^o estabelece que a gestão comercial do serviço público de transporte de passageiros, designadamente a definição do sistema de venda de títulos e do regime tarifário a aplicar, cabe em exclusivo ao Município, sendo deste a titularidade de todas as receitas.
48. Também prevê que o operador pode recorrer à tipologia de transporte de passageiros flexível mais ajustada, podendo utilizar táxis e utilizar os veículos afetos à exploração do transporte escolar através de circuitos especiais, se existirem, para a exploração do transporte de passageiro flexível concedido, desde acorde com o operador desse serviço e que cumpra integralmente os requisitos do Decreto-Lei n.^o 60/2016, de 8 de setembro.
49. O artigo 23.^o estabelece que o Município pode realizar auditorias a quaisquer matérias da execução contratual, com recurso a auditores externos, sendo os respetivos custos assumidos pelo operador até ao valor de _[confidencial]€/ano e sem prejuízo da realização de inquéritos de satisfação, instalação de dispositivos a bordo das viaturas e inspeções extraordinárias às mesmas.
50. O artigo 26.^o estabelece que:
 - Sem prejuízo das situações que poderão dar origem à resolução sancionatória do contrato, o não cumprimento pontual, imputável ao operador pode aplicação de multas contratuais cujo montante variará entre um mínimo de €1.000 e um máximo de €50.000 em função da gravidade das infrações cometidas, a aferir, designadamente, em função dos danos ou prejuízos causados à regularidade, eficiência, a pontualidade ou à imagem da operação ou à esfera jurídica da entidade adjudicante, dos utentes ou de terceiros;
 - No caso de incumprimento de obrigações sujeitas a um prazo determinado, o valor da multa contratual corresponderá a €100 por cada dia de atraso, desde o

primeiro até ao quinto dia de atraso, a €500 do sexto ao décimo quinto dia de atraso, e a €2.500 por cada dia de atraso, desde o décimo sexto dia em diante, e tendo como limite global máximo o montante correspondente ao valor da caução prestada.

51. O artigo 27.º estabelece que o contrato pode ser resolvido em casos de violação rave, não sanada ou não sanável, nomeadamente:

- Atraso no início da operação, por motivo imputável ao operador;
- Cessaçã ou suspensão, total ou parcial, pelo operador das atividades que constituem o objeto do contrato, sem que tenham sido tomadas medidas adequadas à remoção da respetiva causa;
- Oposição reiterada e injustificada, a ordens, diretivas ou instruções transmitidas pelo Município ou a ações de fiscalização.

52. O ponto 1 das Cláusulas Técnicas estabelece:

- O cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
- O envio mensal de relatório de reclamações ao Município;
- Existência de um *help desk* que os interessados deverão contactar para tentar recuperar objetos perdidos;
- O Município assume as funções relacionadas com o apoio ao cliente em temas como dúvidas sobre bilhética (formatos e modalidades), funcionamento dos cartões (suportes de aquisição e validação), planificação de viagens (informação horários e carreiras), reporte de anomalias e emergências.

53. O ponto 2 das Cláusulas Técnicas descreve a rede municipal de transporte coletivo rodoviário a operar⁷ onde se incluem também os horários e paragens. O ponto 4 estabelece que *“venham a dispor de sistema de informação ao público em tempo real sobre os tempos de espera, sendo da responsabilidade do operador a transmissão dos dados necessários para garantir a fiabilidade da informação a prestar a disponibilizar”*.

54. O Ponto 5 das Cláusulas Técnicas descreve as características dos veículos, incluindo idade, lotação, informação interior, no transporte regular, urbano e flexível, vem como as características de adaptação a passageiros de mobilidade reduzida.

⁷ Segundo o Município, *“o total de quilómetros anuais a contratar será de 1.399.615 para o Serviço Regular, a operar pelos veículos standard ou articulados e de 694.446 para o Serviço Urbano e TPF a operar pelos autocarros MIDIBUS. O total absoluto atinge os 2.094.061 quilómetros anuais”*.

55. O ponto 6 das Cláusulas Técnicas estabelece as características técnicas do Sistema de Bihética do Operador, devendo poder incorporar novas funcionalidades e integrações com outros sistemas, utilizando as tecnologias definidas na norma ISO 14443 e respeitando as recomendações da Diretiva europeia ITS 2010/40/EU⁸.
56. O ponto 7 das Cláusulas Técnicas prevê a instalação de Sistema de Apoio à Exploração (SAE), que poderá ser adquirido a final e considerando uma depreciação em sete anos, permitindo a localização do veículo e deve incluir uma base de dados com dados primários de exploração (quilómetros, linhas, paragens, horários, eventos, pontualidade, regularidade, dados históricos etc). devendo estar ligado a todos os sistemas já citados.
57. O ponto 8 das Cláusulas Técnicas estipula a instalação de Posto de Regulação e Monitorização para assegurar a migração da informação estatística, permitindo (i) gestão de tarifário e dos produtos; (ii) personalização, venda, validação e fiscalização; (iii) gestão de clientes e cartões;(iv) faturação e prestação de contas; (v) monitorização da operação em tempo real; (vi) informação e interação com o cliente.
58. O ponto 9 das Cláusulas Técnicas estabelece a informação e periodicidade que deve ser transmitida pelo operador, abrangendo (i) Informações gerais da oferta (ii) recursos humanos, (iii) frota, (iv) custos da operação, (v) receitas, (vi) procura, informações linha-a-linha, (iii) recursos humanos.
59. O ponto 10 das Cláusulas Técnicas dispõe sobre a central de camionagem, que será afeta à exploração pelo futuro operador, para aparcas viaturas, fazer pequena manutenção, prestar serviços de intermodalidade a outros operadores, estacionamento de automóveis ligeiros, transporte de pequenos volumes, assim como a exploração dos espaços comerciais e da publicidade, juntando-se os atuais contratos e autorizações.
60. O ponto 11 das Cláusulas Técnicas dispõe sobre o sistema de bicicletas partilhadas e características técnicas.
61. O ponto 12 estabelece o sistema tarifário a aplicar, estabelecendo-se, a título indicativo, o tarifário para o Serviço Regular, Urbano, Flexível, Bicicletas e Central de Camionagem.

Programa de Concurso

62. O artigo 5.º, quanto à adjudicação por lotes, estabelece que o procedimento não prevê a adjudicação por lotes, pois as prestações a abranger pelo objeto do contrato são

⁸ Diretiva 2010/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Julho de 2010 que estabelece um quadro para a implantação de sistemas de transporte inteligentes no transporte rodoviário, inclusive nas interfaces com outros modos de transporte e Lei n.º 32/2013 de 10 de maio, que estabelece o regime a que deve obedecer a implementação e utilização de sistemas de transportes inteligentes, transpondo a Diretiva n.º 2010/40/UE, de 7 de julho.

funcionalmente incindíveis e a sua separação pode causar, segundo o Município, inconvenientes para a entidade adjudicante, designadamente quantos aos custos que a mesma teria para o controlo de vários contratos em simultâneo.

63. O artigo 7.º estabelece que a proposta deve ser instruída obrigatoriamente com o Documento Europeu Único de Contratação Pública, bem como o documento que contenha os atributos da proposta que deverá ser redigido de acordo com o “Modelo de Preço constante do “Anexo II”, e ainda o documento que contenha uma listagem com as características da frota a afetar à prestação de serviços (marca, modelo, matrícula, tipo, ano de fabrico, lotação, dimensão).
64. O artigo 10.º refere que podem concorrer entidades licenciadas para exercer a atividade de transporte público de passageiros em Portugal.
65. O artigo 18.º estabelece o critério de adjudicação como sendo o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o modelo de avaliação das propostas constante do Anexo I.

III – DA ANÁLISE

Autoridade de transportes

66. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes para este serviço de Transportes urbanos, nos termos do artigo 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.
67. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
68. No que se refere à articulação às Comunidades Intermunicipais do Ave e do Cávado, e Municípios de Guimarães e Famalicão, foi questionado se foram celebrados contratos administrativos ou se aquelas entidades têm conhecimento do projeto do Município, no sentido de assegurar que a eventual sobreposição de linhas não prejudica a

sustentabilidade dos diversos modelos contratuais, tendo sido respondido que “*estão a ser formalizados os contratos interadministrativos*”.

69. É certo que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema 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 europeus⁹.
70. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento¹⁰ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) “*Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*”.
71. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes¹¹ pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.¹²¹³..

⁹ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “ O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. 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.”

¹⁰ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

¹¹ Tal como refere o Guião do IMT disponível em http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf, “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.”

¹² Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹³ Ver “Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

72. No caso concreto, a AMT já emitiu pareceres sobre os procedimentos concursais das Comunidades Intermunicipais do Ave e do Cávado e do Município de Guimarães, sendo que tais procedimentos e pareceres assentam em determinados pressupostos de procura e receitas necessárias a assegurar a sustentabilidade dos respetivos sistemas.
73. Sem a confirmação formal daquelas entidades – designadamente através de contratos interadministrativos ou outras decisões – não existe a garantia da articulação nem de que estejam asseguradas as condições de base para uma efetiva e vantajosa¹⁴ potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:
- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público¹⁵;
 - Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
74. Contudo, importa garantir - previamente ao lançamento do presente procedimento - que tais condições se mantenham, sobretudo no relacionamento com outras autoridades de transportes e/ou contratos de serviço público celebrados ou que venham a ser celebrados, de forma a criar condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta,

¹⁴ Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que “2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo.”

¹⁵ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.

75. Recomenda-se, por isso, a existência de prévio acordo expresso de todas as entidades envolvidas.

Contrato de serviço público

76. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência¹⁶ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

77. 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;

¹⁶ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

78. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁷ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
79. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
80. 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"*.
81. 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;

¹⁷ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost";
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

82. Nos termos do n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP afigura-se que estamos perante um contrato misto por deter elementos dos diversos tipos, mas assumindo sobretudo um cariz de “prestação de serviços”, assumindo o Município uma parte muito relevante do risco.

83. De referir que de acordo com a Comissão *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*^{18, 19}.

84. 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*

¹⁸ 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).

¹⁹ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

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”.²⁰

85. 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 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”*.
86. 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 razoável²¹, igual ao efeito financeiro líquido”*.
87. 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*

²⁰ 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”*.

²¹ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num 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”*.

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”.

88. 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 separada, 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 público²²”.*

89. 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.*

90. No que se refere à fundamentação do valor contratual, incluindo pressupostos de base, foram solicitados diversos esclarecimentos sobre a fundamentação do valor contratual global e do preço ao quilómetro da prestação de serviços, tendo o Município esclarecido:

[confidencial]

91. Segundo os dados apurados pelo Município:

- *Estima-se uma remuneração anual de [confidencial]€, podendo atingir [confidencial]€ em 4 anos (valor máximo sujeito à concorrência), tendo em conta os veículos previstos e os kms anuais a percorrer, com base no valor ao lm que se pretende contratar;*

²² No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

- Apurados os gastos associados à exploração, o resultado líquido anual oscilará entre [confidencial]€ e os [confidencial]€.
92. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e exposto supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).
93. Por outro lado, na generalidade, afigura-se que estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
94. Contudo, será de referir que a AMT solicitou os dados de procura, históricos e estimados por se considerar que os mesmos são essenciais para a fundamentação de um modelo contratual de serviços públicos de transporte de passageiros, sendo que se mantêm essenciais estejamos perante um contrato de prestação de serviços ou perante uma concessão.
95. Ou seja, mesmo numa prestação de serviços, em que o operador é remunerado com uma prestação fixa, passando o risco da procura para o Município, por deter a receita tarifária, a procura estimada/efetiva não é indiferente para o modelo contratual, sobretudo para o esforço financeiro público. Quanto menos procura, mesmo receita tarifária será obtida, aumentando o encargo financeiro do Município, que terá sempre de despende a remuneração fixa ao operador.
96. Nesse sentido, o Município deverá remeter à AMT, o estudo económico-financeiro, incluindo estimativa de procura para os anos da prestação de serviços, bem como as estimativas de receita tarifária, tendo em conta os dados do operador e da autoridade, bem como efeitos da atribuição de compensações pela disponibilização de bonificações tarifárias. Ainda que o Município entenda que dispõe de situação económica e financeira capaz de suportar o risco de procura e que probabilidade de alteração radical de pressupostos seja negligenciável, considera que os mesmos devem ser objetivos e mensuráveis, à partida, sem prejuízo de todos os mecanismos contratuais que possam mitigar tais riscos.

97. Considera-se relevante que o modelo contratual possa ser analisado e fundamentado na perspetiva pública e privada e não apenas focado na conta de exploração da perspetiva do operador contratado.
98. Por outro lado, se a introdução de reduções tarifárias a nível nacional pode perspetivar, a longo prazo, expectativas de evolução favorável da procura, não deverá deixar de se ter em conta impactos de curto prazo decorrentes da pandemia Covid-19.
99. De referir que, ainda que não seja obrigatório que o prazo contratual seja equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescentando à remuneração obtida com a prestação do serviço, poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, atenta a incerteza dos pressupostos²³, o nível de exigência do procedimento, e o investimento que é exigido, será de ponderar o prazo contratual previsto.
100. Ou por outro lado, será de avaliar se artigo 11.º - que se refere ao expressamente ao material circulante – dará cobertura à necessidade de mecanismos contratuais que permitam a remuneração do operador pelo investimento não amortizado, pela autoridade ou por novo operador que lhe venha a suceder em futuro procedimento concursal, até porque está em causa um investimento de, pelo menos, €_[confidencial] e o Município refere que as depreciações e amortizações foram calculadas para uma vida útil estimada de que varia entre três e cinco anos.
101. Por outro lado, não é indiferente a previsão de um prazo contratual de 3 anos com mais uma possível prorrogação de 1 ano e um prazo de 4 anos (que aliás sustenta a conta de exploração apresentada), uma vez que dá maiores garantias de estabilidade e de retorno de investimento.
102. Por outro lado, é igualmente de ponderar a previsão da possibilidade uma prorrogação “premiar”, que pode não só basear-se no desempenho do operador no cumprimento de obrigações, mas também ter em conta a necessidade de ressarcir o operador de investimento não amortizado ou proteger o contrato de alterações ao modelo financeiro de base, não previsíveis e não cobertas por mecanismos de reequilíbrio económico financeiro.

²³ Agravada pelos efeitos económicos e nos pressupostos da pandemia Covid19, que deverá ser ponderada.

103. Desta forma, poder-se-á potenciar a atratividade do procedimento para todos os concorrentes, estejam ou não instalados no mesmo mercado, criando um verdadeiro ambiente concorrencial.
104. Foram também suscitados diversos esclarecimentos, não só quanto à objetividade dos indicadores de desempenho e de execução contratual, bem como quanto aos mecanismos de eficácia, eficiência e sancionatórios previstos no contrato.
105. Uma vez que o Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, referem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras, foram constatadas diversas disposições que necessitavam de esclarecimento:
- Apenas as obrigações sujeitas a prazo determinado – que são apenas algumas - estão sujeitas a uma multa contratual por cada dia de atrasos;
 - Prevê-se a fixação e um limite máximo e mínimo de multas para todas as obrigações contratuais, não sendo apresentada distinção sobre a sua gravidade;
 - Estabelece-se que a violação grave do contrato pode levar à sua resolução, não sendo crível que a violação e qualquer uma das obrigações leve à resolução contratual. Ou seja, no limite, um excesso de discricionariedade nesta matéria poderá levar a aplicação de qualquer sanção ou, na incerteza ou diferentes interpretações, não é aplicada qualquer multa, perdendo o seu efeito dissuasor.
106. Foi ainda solicitado o esclarecimento:
- Sobre se é aplicada uma multa por cada incumprimento dos prazos/indicadores previstos nas cláusulas técnicas e/ou se existe limite à sua aplicação;
 - Se é sancionado (e em que montante) o incumprimento da transmissão mensal dos atrasos e também o incumprimento do atraso, da regularidade, ou da pontualidade (se mensalmente), por cada um dos atrasos que se verificarem, independentemente do número que se constatar ou por quantos atrasos, pontualidade, regularidade, por cada linha, ou por todas as linhas, num dia, em vários dias etc;
 - Objetivar o que se considera incumprimento, por exemplo, na disponibilização de informação ao público (prevista no ponto 4 das cláusulas técnicas), bem como quanto à disponibilidade da frota, bilhética, app ou sistema de apoio à

exploração, ou seja, que penalidades poderão existir caso aqueles equipamentos ou sistemas não funcionem, num dia, em vários dias, etc.

107. Foi referido que a AMT tem emitido recomendações no sentido existência de graduação da gravidade das infrações, ainda que o valor das multas associadas possa ser fixado num intervalo amplo que permita o exercício de poderes discricionários por parte da autoridade de transportes. A não fixação de montantes objetivos e quantificáveis ou a sujeição de qualquer obrigação a qualquer sanção não objetiva não constitui um incentivo à qualidade e poderá permitir – como se tem verificado – que não é aplicada qualquer multa ou as multas aplicadas não são dissuasoras do incumprimento.
108. Ou seja, poder-se-á verificar que existe despesa pública associada ao cumprimento de obrigações de serviço público, mas sem que tal cumprimento se possa verificar/aderir. Acresce que a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, prevê a resolução contratual ou suspensão de pagamento de compensações em caso de incumprimento grave, o que implica que seja especificado o que se considera por incumprimento grave e implica que as restantes infrações sejam também devidamente valoradas.
109. As mesmas considerações aplicam-se às obrigações de serviço público, que caso não sejam objetivas e quantificáveis, não permitem aferir do seu exato cumprimento, colocando em causa a atribuição de compensações/remunerações por obrigações de serviço público que, ou não são cumpridas ou ficam na discricionariedade do prestador de serviços.
110. Foram ainda recordadas as Orientações da Comissão Europeia quanto à aplicação do Regulamento de onde decorre que uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
111. Foi respondido que:
- *“Para além das obrigações do ponto 9, há outras obrigações que estão sujeitas a prazo: por exemplo, período transitório e manutenção de viaturas. Todavia, as sanções foram estipuladas não apenas para incumprimentos relativos a prazos,*

mas também para qualquer violação contratual: de facto o artigo 26.º refere que” o não cumprimento pontual” (...) “pode originar a aplicação de multas contratuais”.

- *Daí que, em limite, qualquer violação de qualquer dever ou obrigação do contrato possa iniciar um procedimento de aplicação de multas. Esse procedimento está balizado, quer dizer, tem critérios de aferição da multa e do seu valor máximo e mínimo.*
- *Por outro lado, qualquer multa terá de ser aferida em “função da gravidade das infrações cometidas, (...) designadamente, em função dos danos ou prejuízos causados à regularidade, eficiência, a pontualidade ou à imagem da operação ou à esfera jurídica da entidade adjudicante, dos utentes ou de terceiros.”*
- *Estando assim limitada, quer com limites valorativos quer com pressupostos e fundamentações específicos crê-se que está afastada a arbitrariedade das mesmas – que seria sempre ilegal – e mesmo a eventualidade de um “excesso de discricionariedade”. Lembremos que em qualquer ato de aplicação de multa existe sempre um momento de contraditório; além disso, existem também os princípios gerais dos contratos administrativos e da atuação administrativa, designadamente o da boa-fé, da adequação, da proporcionalidade, que envolvem a atuação de qualquer decisão de uma entidade administrativa (mesmo sendo parte de um contrato) impedindo-a de tomar decisões arbitrárias, bem como decisões excessivas (lembra-se aqui o princípio da proibição do excesso – übermaßverbot – de que o direito administrativo (e constitucional) português é tributário.*
- *Além disso, cremos que a construção de uma “tabela” de multas por violação de cada dever ou obrigação do contrato, porque exaustiva, por um lado deixaria sempre algum aspeto por ponderar e, por outro, seria demasiadamente automática na sua aplicação, o que poderia fazer perigar o equilíbrio contratual desejável. Daí a opção por um sistema de aplicação de multas contratuais que – sem enformado pelos princípios gerais de atividade administrativa – está sujeito a pressupostos, condições e limites.”.*
- *“No Caderno de Encargos, no ponto 9 são solicitadas ao Prestador de Serviços, de forma exaustiva, relatórios sobre: Informações gerais relativas à prestação do serviço; Informações linha-a-linha e Informações sobre a frota. Desses relatórios resultam indicadores. Por outro lado, estão definidas todas as características do serviço público. Por fim, o sistema de previsão e aplicação de*

multas contratuais, como acima explicitado, salvaguarda a “latitude de atuação da autoridade”.

- *“Lembramos, por fim, quanto a este assunto, que em nenhum local da lei aplicável existe exigência de construção de uma “tabela sancionatória”, como a que se pretende; o que está no caderno de encargos é bastante e suficiente para uma boa gestão do incumprimento do contrato ou do seu cumprimento defeituoso.”²⁴*
- *“o sistema de penalizações contratuais conforma-se num quadro de discricionariedade – sempre desejável – e não num quadro de arbitrariedade, que seria ilegal. Essa discricionariedade está patente nos seguintes pontos: artigo 27.º, onde se prevê um nível de maior gravidade de incumprimentos, dando azo à resolução do contrato, que também é sancionatória; artigo 26.º, onde fixam limites máximos e mínimos de penalizações (para dois casos distintos. obrigações sujeitas a prazo e outro tipo de obrigações), fixando-se também critérios de aplicação das sanções em função da gravidade das infrações cometidas, gravidade essa que se afere, em função dos danos ou prejuízos causados à regularidade, eficiência, a pontualidade ou à imagem da operação ou à esfera jurídica da entidade adjudicante, dos utentes ou de terceiros.*
- *Além disso, esclarece-se que, no mesmo artigo 26.º, no início, se refere-se que “o não cumprimento pontual, imputável ao prestador do serviço, dos deveres e obrigações emergentes do contrato ou das determinações do Município de Barcelos emitidas no âmbito da lei ou do contrato, pode originar a aplicação de multas contratuais”; quer isto dizer que qualquer obrigação contratual pode dar origem a uma multa, pois por “cumprimento pontual” deve entender-se cumprimento “ponto por ponto” do contrato. É certo que este sistema de penalizações é um sistema que exige um acompanhamento rigoroso do mesmo – também “ponto por ponto” – cujo período de referência verificação será o mesmo que o do envio de informação obrigatória, por parte do prestador de*

²⁴ O Município citou o exemplo de outro parecer emitido por esta Autoridade, que se afigura consubstanciar a posição emitida quanto a um operador interno. Trata-se de um modelo contratual e de uma organização institucional não comparável com a presente, por estar em causa um operador interno e em que a capacidade de modificação unilateral da parte pública tem uma amplitude que dificilmente existirá num contrato com uma parte privada, a menos que tal implique a renegociação ou o reequilíbrio económico do contrato. Por essa razão, a AMT bem como o GTAT têm recomendado (<https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>) a inserção e cláusulas com algum detalhe sobre o modelo sancionatório, que ainda assim conferem uma grande liberdade de ação à autoridade de transportes.

serviços, sem prejuízo de a fiscalização normal por parte da autoridade local de transportes poder, no intervalo de períodos de referência, detetar e notificar incumprimentos. Na verdade, o cumprimento pontual resulta do princípio jurídico de que os contratos são para se cumprir e, nessa medida, todos os instrumentos de garantia de cumprimento devem ser chamados a dissuadir comportamentos que possam levar a incumprimentos, onde se incluem as penalizações contratuais”

112. Antes de mais, notamos que o Município considera resultar do contrato que qualquer incumprimento do contrato, seja ele qual for, é passível de sancionamento, ou seja, qualquer horário ou frequência ou qualquer circuito, ou qualquer outra obrigação que esteja fixada no contrato ou nos respetivos anexos.
113. Neste sentido, resultará do contrato, e no que se refere às obrigações com impacto direto nos passageiros, a fixação de índices de pontualidade e regularidade de 100% - ainda que não referido expressamente a avaliação do desempenho contratual - apenas excecionados, naturalmente, por razões de força maior ou imputáveis ao prestador de serviços.
114. Ainda que a fixação de tais índices se afigure muito exigente e exigir um acompanhamento também muito exigente, da disposição que estipula que as multas são aplicadas em “ *função da gravidade das infrações cometidas, a aferir, designadamente, em função dos danos ou prejuízos causados à regularidade, eficiência, a pontualidade ou à imagem da operação ou à esfera jurídica da entidade adjudicante, dos utentes ou de terceiros*” não poderá resultar a não aplicação de multas mas apenas que a determinação do montante concreto da multa dependerá da avaliação da sua gravidade.
115. Ou seja, a preocupação subjacente às considerações da AMT não serão tanto uma eventual arbitrariedade da atuação do Município (que também pode ser relevante) mas antes a ausência ou insuficiência de critérios objetivos de atuação, facilitando a atuação do Município, e garantindo a mesma interpretação do contrato, o que, por sua vez, permite a sua efetiva aplicação.
116. Mais se considera dever constar expressamente que os períodos de apuramento de incumprimentos devem coincidir com os períodos de determinados para prestação de informação. Assim, se a informação sobre atrasos (segundo o contrato, os atrasos são medidos em minutos) é transmitida mensalmente, também mensalmente são contabilizados os incumprimentos, sendo certo que são serão aplicadas multas caso não existam causa imputáveis ao operador.

117. Recomenda-se, assim, que este nível de exigência, tal como descrito, deve resultar claro e exposto para qualquer concorrente, sob pena de não aplicação de qualquer multa, mesmo que existam sucessivos incumprimentos, multas essas que poderão ser sucessivamente contestadas pelo operador e não aplicadas, daqui não resultando qualquer incentivo à eficiência operacional e contratual.
118. Mais se recomenda que no primeiro ano de execução contratual, seja elaborado um relatório, a ser enviado pela autoridade de transportes à AMT, demonstrando todos os incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação, de forma a ferir da efetiva exequibilidade das normas contratuais.
119. Não obstante o exposto e o nível de exigência contratual, não se poderá deixar de recomendar, tal como efetuado em situações semelhantes, a inserção expressa de graduação de multas contratuais, tal como consta de orientações anteriormente transmitidas, por se considerar facilitar e objetivar a execução do contrato, promovendo a eficiência e a boa relação entre as partes²⁵.
120. Tal graduação não implica a indicação exaustiva de todas as obrigações e possíveis infrações, mas sim uma indicação mais precisa das mesmas, podendo colmatar-se a eventual possibilidade não indicação de alguma, com referência genérica a todas aquelas que não estejam especificadas.
121. Foi também notado que o artigo 10.º estabelece que o operador tem total autonomia de decisão quanto à localização, dimensionamento e demais requisitos das instalações de apoio necessárias à operação, mas não podem distar mais de mais de 20 quilómetros dos limites geográficos do concelho, poderia conter limitação, infundada, à concorrência” tendo sido respondido “*Não se julga que esteja em causa uma limitação infundada à concorrência, tendo o Município proposta uma nova redação: “Artigo 10.º - Instalações e atividades de apoio à prestação do serviço 1. Observadas que sejam as prescrições legais e regulamentares aplicáveis, o prestador do serviço tem total autonomia de decisão quanto à localização, dimensionamento e demais requisitos das instalações de apoio necessárias à operação, quer seja para o estacionamento, manutenção e limpeza das viaturas, quer seja para serviços administrativos e descanso do pessoal ou quaisquer outras, sem prejuízo do disposto nos números seguintes. 2. Caso as atividades de apoio à operação deverão as*

²⁵ Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

mesmas ser realizadas em instalações adequadas para o efeito e fora da via pública.

3. As atividades de manutenção das viaturas, quer sejam realizadas pelo Prestador do serviço quer sejam realizadas por terceiros, terão de estar certificadas de acordo com a norma NP EN ISO 14001, no prazo máximo de 9 (nove) meses a contar do início da produção de efeitos do contrato.”

Tarifários

122. Considera-se ser de inserir referência expressa quanto às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder, bem como eliminação da expressão “indicativo” quanto às tarifas, de forma a tornar inequívoco de que os tarifários não estão na total disponibilidade dos concorrentes e operadores, independentemente de eventuais alterações futuras, às quais o sistema de bilhética deve poder dar resposta.
123. Aliás, deve ser demonstrado que *cumprir os princípios gerais e as regras estabelecidos na legislação e regulamentação relativas à fixação de tarifas do serviço público de transportes, e que teve em consideração as disposições do Regulamento n.º 430/2019 designadamente: Orientação para os custos; Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço; Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos; Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço; Intermodalidade e integração tarifária; e 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.”*
124. Por outro lado, o artigo 20.º prevê *que o operador pode recorrer à tipologia de transporte de passageiros flexível mais ajustada, podendo utilizar táxis e utilizar os veículos afetos à exploração do transporte escolar através de circuitos especiais, se existirem, para a exploração do transporte de passageiro flexível concedido, tendo-se questionado em que termos seria efetuada a contratação dos táxis, em que termos, com que circuitos e a que preço, tendo sido respondido que “Será o prestador de serviços o responsável pela contratação. Os circuitos serão os que o prestador propuser. Dado que pode convolar uma modalidade de transportes noutra, o preço será o que for apresentado na sua proposta”.*
125. No entanto, uma vez que o preço não é sujeito à concorrência, nem é um critério de avaliação, foi questionado que limites existem para o Município aceitar ou não um determinado preço desses serviços, tendo sido respondido *“operação do transporte está a cargo do prestador de serviços. Se e na medida em que o mesmo fizer um*

pedido de convocação de um serviço regular num serviço flexível, com utilização de qualquer outro meio de transporte, continuará responsável pelo serviço flexível e terá de justificar o pedido, onde se deve incluir uma fundamentação do preço que apresentar. O limite desse preço é o que for apresentado da proposta. Não poderá ser mais; pode sempre ser menos. A fixação final do mesmo depende da fundamentação e da aceitação da mesma por parte da autoridade local de transportes. Certo é que o valor base não poderá ser ultrapassado”.

126. O Município referiu ainda que *“será o prestador de serviços o responsável pela contratação. Os circuitos serão os que o prestador propuser. Dado que pode convocar uma modalidade de transportes noutra, o preço será o que for apresentado na sua proposta”*
127. Considera-se que a questão suscitada não se encontra esclarecida pelo Município, uma vez que, se um por um lado, existem limites para o preço contratual, não são estabelecidos limites para o tarifário ao público do serviço flexível, nem critérios objetivos para o Município rejeitar um tarifário daquele serviço, mesmo que cumpra o limite máximo do preço contratual.
128. Nesse sentido, considera-se que deverá ser expresso o critério e os fundamentos de aceitação ou rejeição do tarifário associado aos serviços flexíveis, de forma a garantir a objetividade e clareza do procedimento concursal e da execução contratual.
129. Deve também ainda ser claro que os circuitos a propor pelo operador devem ser autorizados pelo Município, de forma a garantir o cumprimento de imposições legais, como sejam os serviços mínimos previstos em anexo ao RJSPTP.

Informação

130. Foi também notada a não existência de obrigatoriedade do operador dispor de contabilidade organizada nos termos legais, designadamente de carácter analítico, nos termos previstos no anexo ao Regulamento, o que se afigura relevante para efeitos de auditoria aos gastos e rendimentos associados à prestação de serviços, para efeitos de monitorização, mas também de atualização tarifária, para avaliação e impactos concorrenciais em linhas sobrepostas com serviços de outras autoridades de transportes ou para outras vicissitudes contratuais.
131. Ainda que o Município considere não existir *“necessidade dessa referência, pois a exploração do serviço não será feita pela entidade adjudicatária (não se trata aqui de uma concessão), mas pela própria Autoridade de Transportes – Município de Barcelos – não havendo por isso o perigo de subvenção cruzada. Trata-se apenas da*

contratação de um prestador de serviços apenas com responsabilidade na operação do mesmo”, considera-se a inserção expressa da existência de contabilidade analítica tendo em conta que se afigura essencial para a economia global do contrato, uma vez que o mesmo prevê receitas para operador e para município e porque é permitida a “realização, a título acessório, por sua conta e risco e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial do contrato na sua globalidade” de atividades e serviços conexos com a exploração do Serviço Público, como sejam a realização de transporte expresso.

132. Será também relevante que se possam apurar os impactos positivos e negativos das receitas acessórias (ao serviço público) do operador, como sejam a realização de serviços expresso (nacionais e internacionais), serviços turísticos e ocasionais e regulares especializados, ainda que se afigure que o modelo contratual não se encontra diretamente dependente daqueles.
133. Neste caso haverá que ter em conta não apenas os efeitos da pandemia Covid 19 mas também no novo Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que procedeu à liberalização do mercado, deixando de ser um “exclusivo” dos operadores incumbentes, pelo que as perspectivas de receitas poderão ser menores. De qualquer modo, tal também não poderá justificar medidas que pretendam “reservar” tal mercado para estes mesmos operadores, o que produzira impactos concorrenciais muito negativos.
134. Aliás, o Município refere na fundamentação que *“o modelo de financiamento será assegurado pelas receitas próprias da exploração da rede de transportes e quando as mesmas não sejam suficientes será assegurado pela dotação orçamental do município” e que “com base na exploração atual a câmara de Barcelos tem alguns indicadores que permitem, com a dotação camarária e as restantes receitas, afirmar que obtém equilíbrio orçamental”,* pelo que importa que o procedimento concursal e a conta de exploração sejam claros quanto à fontes de financiamento do serviço público.
135. É recomendável que o futuro operador transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada²⁶, por gastos, rendimentos e por

²⁶ Como refere a Comunicação da Comissão *“Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...).”*

linha, de forma que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos, nos termos expostos supra.²⁷

136. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração, para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁸, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa, pelo que a remissão para as normas referidas induz maior objetividade na execução de tal obrigação.
137. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²⁹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos³⁰.
138. Para o efeito, sem prejuízo dos indicadores contantes do contrato, sugere-se que tenha ainda em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes³¹.

²⁷ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

²⁸ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

²⁹ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

³⁰ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

³¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

139. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ³²mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
140. Deve por isso ser assegurado, expressamente, que o operador deve transmitir os dados necessários, para a elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, eventualmente pelo gestor do contrato, sob pena de autoridade de transportes não poder cumprir tal obrigação³³.
141. Nesta sequência, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
142. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados não cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
143. Mais se recomenda que se certifique, valide ou adite, sempre que necessário a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares, sendo, contudo, de ponderar os encargos impostos sobre o operador nesta matéria.
144. Desta forma, propicia-se também uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os

³² Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam". *É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.*"

³³ A AMT emitiu orientações a este respeito (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

145. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
146. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

Procedimento concursal

147. Existe um dever de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:
- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”*
 - *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”³⁴*

³⁴ De acordo com as Orientações da Comissão já citadas *“Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”*. A Comissão considera (...) *à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.*”

148. Desde logo, considera-se recomendável que seja divulgada informação suficiente para todos os concorrentes³⁵, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/rendimentos, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.
149. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar totalmente, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
150. Não obstante o Município defender que, tratando-se de uma prestação de serviços, a informação sobre procura não é relevante e que tais dados não são ainda consolidados, considera-se que tais argumentos não colhem, uma vez que a procura – estudantes, público em geral e outros - é um pressuposto com implicações diretas em quase todas as componentes de uma conta de exploração³⁶ de um serviço de transportes, independentemente da responsabilidade da sua gestão poder ser repartida, para cada uma delas, entre a parte pública e o operador.
151. No que se refere à central de camionagem, considera-se dever existir referência expressa ao cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso, de forma a garantir informação equitativa a todos os concorrentes. O Município referiu que *“o texto será retificado como segue: O prestador do serviço permitirá o acesso a todos os outros operadores rodoviários, com o objetivo de promover a intermodalidade, cumprindo todas as obrigações do Decreto-lei n.º 140/2019, de 18 de setembro. Será receita do prestador de serviço o valor de um euro por cada “toque” de até 15 minutos por outros operadores.”*
152. Foi igualmente notado que os critérios de avaliação apenas se referem ao serviço regular e urbano, questionando-se como se avalia os termos do transporte flexível e o *bikesharing*, tendo sido referido que ambos os serviços não serão avaliados, sendo apenas requisito que *“o prestador de serviços que terá de colocar à disposição 500 bicicletas em regime de aluguer conforme estipulado no CE e terá de ter um*

³⁵ Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.”*

³⁶ A introdução de reduções tarifárias a nível nacional pode perspetivar, a longo prazo, expectativas de evolução favorável da procura, não devendo deixar de se ter em conta impactos de curto prazo decorrentes da pandemia Covid-19.

Call Center para agendamento do serviço TPF, que será operado por 5 viaturas Midi Bus”.

153. Por outro lado, foi suscitada a questão sobre o que se pretende com *“utilizar os veículos afetos à exploração do transporte escolar através de circuitos especiais, se existirem, para a exploração do transporte de passageiro flexível concedido”*, uma vez que de acordo com o enquadramento legal o transporte especializado de estudantes apenas poderá ser utilizado para transporte público se existir capacidade disponível. Por outro lado, questionou-se se o pretendido seria incluir serviços que não estão previstos no anexo ao Caderno de Encargos, passando a fazer parte do contrato, o que levaria à questão sobre que tarifas seriam disponibilizadas ao público e qual a remuneração a pagar ao operador.
154. O Município respondeu que *“o pretendido não é incluir serviços não previstos no Caderno de Encargos e submetidos à concorrência; o que se pretende é dizer que o Prestador de Serviços, se e na medida em que vier a existir transporte especial de estudantes (o que é cedo ainda para garantir) está autorizado a socorrer-se do mesmo (independentemente do seu operador) para o cumprimento das suas obrigações do caderno de encargos. Como é óbvio, se esta possibilidade se concretizar, terá de ser de acordo com a lei.”*.
155. Por outro lado, e uma vez que o concurso irá contemplar também sistema de *bike-sharing*, consideramos ser de incluir, nas peças do procedimento, a referência expressa ao cumprimento do regime jurídico aplicável ao *sharing*, ou seja, ao Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho.
156. Por outro lado, deverá também existir referência expressa para a obrigação de notificação à Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012, designadamente quanto a controlo de concentrações, devendo o Município procurar garantir que o operador cumpre as obrigações decorrentes de tal diploma legal.

Direitos dos Passageiros

157. No que se refere à relação com os passageiros, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, devendo tal referência ser inserida no CE.

158. Para o efeito, é essencial³⁷, igualmente, garantir que o operador 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.
159. 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.
160. 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
161. Recomenda-se ainda que:
- As cláusulas técnicas refiram expressamente, além do cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, também o Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, no sentido de tornar claras todas as obrigações que impedem sobre o operador;
 - Se faça referência expressa ao 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 junho³⁹, com os mesmos objetivos e sem prejuízo dos meios próprios de reclamação e de apoio ao cliente, do operador e do Município.

Direitos dos trabalhadores

162. Por outro lado, no que se refere ao ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os*

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 No formato eletrónico, os meios de reclamação próprios, bem como os canais com a autoridade de transportes, devem ser separados do canal oficial, via DGC/AMT (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoaire.pdf>)

parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços”.

163. Referem também aquelas Orientações⁴⁰ que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
164. Ainda segundo as mesmas orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”.*
165. A AMT considera que garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de

⁴⁰ *“Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2001/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”*

sustentabilidade social no seio do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT.*

166. Por isso, deverá o Município e o operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁴¹, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal⁴², bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTRON, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

Conclusões

167. Assim, de recordar que o Município:

- Fixou os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
- Procedeu à quantificação de indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;

⁴¹ Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

⁴² Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

- Teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
- Estabeleceu o valor do esforço financeiro acordo com as obrigações de serviço público fixadas e sem exigências de investimento, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
- Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de obrigações e sanções contratuais.

168. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e exposto supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).

169. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável⁴³), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

170. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores⁴⁴, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um

⁴³ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, “o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

⁴⁴ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal..

Racionalidades basilares

171. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, afigura-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das determinações e ponderação das recomendações efetuadas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
172. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação pode criar adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se poder ser possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido
173. A introdução de reduções tarifárias a nível nacional pode perspetivar, a longo prazo, expectativas de evolução favorável da procura, não devendo deixar de se ter em conta – no modelo financeiro e nos mecanismos contratuais - os impactos de curto prazo decorrentes da pandemia Covid-19. Desta forma, reforçam-se as considerações sobre as externalidades positivas e negativas que impactos no modelo de financiamento das obrigações de serviços público.
174. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

175. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente.
176. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
177. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
178. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município e dos municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
179. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
180. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
181. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos

positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV – DAS DETERMINAÇÕES RECOMENDAÇÕES

182. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
183. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
184. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados⁴⁵ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
185. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
186. Face ao exposto considera-se ser de determinar:
 - Garantir, previamente ao lançamento do presente procedimento, que existe acordo expresso das CIM Ave e Cávado e Município de Guimarães, quanto às linhas que se sobrepõe a serviços ou territórios da competência daquelas autoridades;

⁴⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

- Incluir no estudo económico-financeiro, estimativas de procura e receitas tarifárias, para os anos da prestação de serviços, tendo em conta os dados do operador e da autoridade, dos níveis de oferta pretendido, bem como efeitos da atribuição de compensações pela disponibilização de bonificações tarifárias (ainda que externas ao contrato) e ainda os efeitos de longo prazo da introdução de reduções tarifárias a nível nacional e sobretudo os impactos de curto e médio prazo decorrentes da pandemia Covid-19, de contornos ainda imprevisíveis⁴⁶;
- Clarificar e/ou deixar expresso que qualquer incumprimento do contrato, seja ele qual for, é passível de sancionamento, apenas excecionado, naturalmente, por razões de força maior ou inimizáveis ao prestador de serviços. Neste caso, atender ao facto que situações de pandemia podem desonerar o operador do cumprimento de obrigações.
- Deixar expresso que os períodos de apuramento de incumprimentos coincidem com os períodos de determinados para prestação de informação;
- Eliminar norma relativa a requisitos geográficos das instalações de apoio;
- Eliminar a expressão “indicativo” quanto às tarifas a praticar;
- Expressar o critério e os fundamentos de aceitação ou rejeição do tarifário associado aos serviços flexíveis;
- Inserir a disponibilização de contabilidade analítica, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades;
- Divulgar informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio⁴⁷;
- Inserir referência expressa ao cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização;

⁴⁶ Ponderando mecanismos contratuais de avaliação anual do mesmo e de calibração dos seus pressupostos (via prazo contratual ou sua prorrogação) em caso de não verificação daqueles pressupostos, tanto para o operador como para o Município.

⁴⁷ Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*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.*”

- Inserir da figura do gestor do contrato, termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, podendo referir-se que as respetivas competências e indicação nominativa constarão no despacho de nomeação

187. Considera-se também ser de recomendar:

- Ponderação/clarificação do prazo contratual face ao investimento e nível de exigência pretendido bem como prever mecanismos contratuais de avaliação anual do mesmo e de calibração dos seus pressupostos (via prazo contratual ou sua prorrogação) em caso de não verificação daqueles pressupostos, tanto para o operador como para o Município;
- No que se refere a penalidades contratuais, considera-se relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- Não obstante o exposto e o nível de exigência contratual, não se poderá deixar de recomendar, tal como efetuado em situações semelhantes, a inserção expressa de graduação de multas contratuais, tal como consta de orientações anteriormente transmitidas;
- Identificar ou fazer corresponder os dados transmitidos e indicadores do contrato⁴⁸, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento⁴⁹.
- Atenta a incerteza dos pressupostos, o nível de exigência do procedimento, e o investimento que é exigido, ponderar o prazo contratual previsto e/ou a introdução de mecanismos contratuais que permitam a remuneração do operador pelo investimento não amortizado, pela autoridade ou por novo operador que lhe venha a suceder em futuro procedimento concursal;
- Previsão de que o operador deve colaborar com o Município para que este possa elaborar os relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019⁵⁰;
- Inserir referência expressa quanto às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento

⁴⁸ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁴⁹ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

⁵⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder;

- Incluir, nas peças do procedimento, a referência expressa ao cumprimento do regime jurídico aplicável ao *sharing*, ou seja: Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho;
- Incluir referência ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Incluir referência expressa ao cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos;
- Inserção da figura do gestor do contrato, termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, podendo referir-se que as respetivas competências constarão no despacho de nomeação⁵¹;
- Referência expressa ao regime legal de proteção de dados pessoais, no que se refere a sistemas de recolha e transmissão de dados⁵².

188. Recomenda-se também que, da execução contratual resulte a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, contendo informação sobre:

- As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
- Demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação;
- Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram

⁵¹ Incluindo (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do Cocontratante; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a empresa e o Município; (iii) elaborar relatórios, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho da contraparte; (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias, devendo existir designação nominal, no contrato ou em despacho específico, conforme recomendações do Tribunal de Contas.

⁵² Tendo o Município referido que *“texto da cláusula 8.5 passará a ter a seguinte redação: “Todo o processo de planeamento, desenvolvimento, alojamento e implementação da referida aplicação deverá ser acompanhado tecnicamente por elementos a designar pelo MUNICÍPIO DE BARCELOS. A operacionalização plena das funções da aplicação deve ocorrer durante o PERÍODO TRANSITÓRIO e estar de acordo com o Regulamento Geral de Proteção de Dados”.*

incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.

189. Finalmente, dever-se-á ter:

- Ter em contas as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública⁵³, na perspetiva de concorrentes mas também da entidade adjudicante;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garantir que são cumpridas as obrigações de decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.

190. Finalmente de referir que, a 16-03-2019 a AMT comunicou às autoridades de transportes *que “atentas as limitações às atividades de entidades públicas e privadas, decorrentes das restrições impostas e/ou recomendadas pelo Governo e Direção-Geral da Saúde, no contexto de natureza excepcional de prevenção e contenção da pandemia COVID -19, somos a sugerir a V. Exas, nos termos do Código dos Contratos Públicos, e sempre que possível, a ponderação de alargamento ou prorrogação de prazos inerentes ao cumprimento de obrigações no âmbito de procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, que estejam em preparação ou a decorrer. Entre tais obrigações, poderá estar em causa o prazo para a apresentação das propostas, de forma a garantir que as mesmas são elaboradas e avaliadas em condições adequadas e de efetiva concorrência”*, pelo que se recomenda que tal seja devidamente tido em conta.

191. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da

⁵³ http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf

exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

192. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, antes do seu lançamento, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a fundamentação em pressupostos sólidos, a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

V – DAS CONCLUSÕES

193. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, nos seguintes termos:

- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças do procedimento e respetiva fundamentação estão em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, 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;
- No entanto, o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações e ponderação das recomendações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique um incumprimento não fundamentado;
- 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;
- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes público.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão



específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

Por outro lado, tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 02 de abril de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho