

## PARECER N.º 02/AMT/2022

[versão não confidencial]

### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Almeirim (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por mensagem de correio eletrónico, de 02.12.2021, as peças procedimentais relativas ao “procedimento *adjudicatório para a aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros – Transporte Urbano de Almeirim (TUA)*”, para os anos 2022/2023, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Em anexo àquela comunicação, foram remetidos os seguintes documentos: documento de fundamentação jurídica, económica e financeira; Contrato Interadministrativo de delegação/partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, Contrato de Cooperação no âmbito de implementação do PART – Programa de Apoio à Redução Tarifária nos serviços públicos de transportes urbanos de passageiros entre Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo e o Município, o mapa do circuito do serviço de transportes (revisto), as peças do procedimento do Concurso Público (Programa do Concurso e Caderno de Encargos) e os Relatórios de Atividade do TUA de 2019, 2020 e 2021.
3. Esta Autoridade tinha já emitido os Pareceres n.º 1/AMT/2019, de 11 de janeiro de 2019, e n.º 23/AMT/2021, de 19 de março de 2021, no que respeita aos procedimentos adjudicatórios para a aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros – Transporte Urbano de Almeirim (TUA), relativo a anos anteriores, sendo este último parecer relativo ao período até 31 de dezembro de 2021.
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. 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 aos mercados da Mobilidade e dos Transportes.

6. 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 serviço<sup>1</sup> ;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.

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

8. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou*

---

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

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

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

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

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

*de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.*

9. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
  - O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
  - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
10. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

## **II - DO ENQUADRAMENTO**

11. No documento de fundamentação da operação, o Município começa por dar conta da celebração de um contrato de delegação de competências<sup>6</sup> com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT)<sup>7</sup> pelo qual foram delegadas as competências quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, mas excluíram-se os serviços relativos ao "*Transporte Urbano de Almeirim (TUA)*" e aos "*transportes escolares -Serviço Regular Especializado*".
12. O Município deu ainda nota de que celebrou, ainda, com "*a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo um Contrato de Cooperação no âmbito da implementação do PART – Programa de Apoio à Redução Tarifária nos serviços públicos de transportes urbano*

---

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

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/ContratoAlmeirim.pdf>

de passageiros”, o qual tem como objetivo regular a repartição das dotações entre a CIMLT e a Câmara Municipal de Almeirim, no sentido dos passageiros dos serviços públicos de transporte urbano poderem beneficiar das medidas previstas no âmbito da aplicação do PART.<sup>8</sup>

13. Consta da Cláusula 2.<sup>a</sup> (com a epígrafe “*Deveres e Direitos dos Outorgantes*”) daquele Contrato de Cooperação o seguinte:
  - “1. Os outorgantes comprometem-se a levar a cabo as medidas necessárias para que os passageiros tenham acesso a uma redução de 35% de desconto nos títulos de transporte de utilização mensal (passes) da responsabilidade do Município, e de acordo com a dotação que lhe couber por via do PART, a transferir pela CIMLT, no montante máximo de [confidencial] €.
  - 2. O desconto aplica-se aos passes do serviço público de transporte urbano de passageiros de modo rodoviário, e exclui os passes abrangidos pelo transporte escolar (educação pré-escolar, ensino básico e secundário).”
14. Nesta sequência, “o Município passou a aplicar o desconto de 35%, aos passes do TUA, a partir de 01 de junho de 2019, o qual ainda se mantém conforme articulado com a CIMLT, enquanto autoridade de Transporte”.
15. Segundo o Município, “o TUA encontra-se a funcionar com regularidade, na cidade de Almeirim, desde 2006 e teve como razão principal para a sua existência, a mobilidade e a redução de veículos automóveis dentro da malha urbana do centro cívico, sendo presentemente a alternativa possível à mobilidade de uma larga faixa de população mais idosa, mas também a um conjunto de utilizadores que se servem deste meio para deslocações ocasionais”.
16. O horário de prestação do referido serviço, compreende-se entre: 1) todos os dias úteis entre as 08h00 e as 13h00 e entre as 14h30 e as 19h30; ii) e no primeiro domingo de cada mês entre as 08h00 e as 14h00 (feira mensal), o qual permite “que os utilizadores do mesmo possam ter acesso ao comércio e serviços, bem como aos serviços de Saúde, da Justiça e outras entidades públicas”, para uma população de cerca de 12 mil pessoas.
17. O Município mencionou ainda no seu documento de fundamentação que, “face à pandemia causada pelo Coronavírus SARS-COV-2 e da doença COVID-19 foram adotadas outras medidas para a circulação do TUA, a saber: i. Limitação de 10

---

<sup>8</sup> À data nos termos do n.º 5 do Despacho nº 1234-A/2019, de 4 fevereiro.

*passageiros transportados por veículo; ii. Deslocação apenas para aquisições de bens essenciais ou de primeira necessidade, nos quais se inclui farmácia; iii. Isenção do pagamento dos títulos de transporte, conforme Despacho de 21.01 e 01.03 ratificados em Deliberação Reunião Câmara de 05.03.2021, para o período de fevereiro a abril de 2021”.*

18. Além disso, mais refere que *“face ao funcionamento do Centro de Vacinação, foi necessário adaptar o percurso do TUA no último ano, para que pudesse dar resposta à deslocação da população aquela local”.*
19. Acresce que, em julho de 2021 foi aprovada em Reunião de Executivo a seguinte medida: *“aprovação do tarifário pelo qual estão isentos de suportar as despesas com qualquer título de transporte no TUA, as crianças e jovens que apresentarem cartão estudante e os maiores de 65 anos, que comprovem a sua idade por cartão de identificação”.*
20. Face a uma política de mobilidade que se encontra a ser desenvolvida no Município, aquela edilidade pretende alterar para os próximos anos, o horário do TUA de modo a iniciar às 07h30m para dar resposta aos alunos que o utilizam, de modo a chegar as escolas nos novos horários definidos (início as 08.15H face ao desfaseamento por motivos de combate à pandemia).
21. O município refere que *“foram sempre adotados procedimentos concorrenciais, revestindo diversas modalidades”:*
  - a) Conforme referido pelo Município, para o ano 2018, foi lançado o procedimento de Consulta Prévia a três entidades, para um prazo de um ano e o preço base foi de €<sub>[confidencial]</sub> acrescido de IVA, de forma a assegurar a continuidade e *“para adaptar o futuro procedimento que [estivesse] em vigor em dezembro de 2019, às exigências legalmente previstas pelo Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho”*, tendo sido adjudicado pelo valor de €<sub>[confidencial]</sub> €/mês, acrescido de IVA, a iniciar a 1 de março de 2018 e com término a 31 de dezembro de 2018 (10 meses).
  - b) Para 2019 *“equacionou o Município, face às alterações legislativas que se impunham para vigorar a partir de 3 de dezembro de 2019, que seria de proceder a uma adjudicação até 30 de novembro de 2019, para que vigorasse a partir de 1 de dezembro de 2019 um novo procedimento”* mas *“face ao tempo a considerar (11 meses para 2019) e ao valor envolvido (o mesmo preço base das peças de*

*procedimento do ano 2018 ([confidencial] €/mês, num total [confidencial] € para 11 meses), [entendeu lançar o] procedimento de consulta Prévia a três entidades, para o referido período de 2019 [...], ao abrigo do disposto na alínea c) Artigo 205.º do CCP”.*

- c) O Município procedeu a uma Consulta Prévia a três entidades, com critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com prazo de execução de 11 (onze) meses e com preço base fixado de [confidencial] que corresponde a [confidencial] €/mês, acrescido de IVA, sendo aquele preço base “*definido em função do histórico de anteriores contratos, e conjugado com os fatores de oscilação dos preços dos combustíveis e do aumento do salário mínimo nacional, que poderá influenciar as tabelas salariais aplicáveis ao setor*”, tendo o serviço sido adjudicado à [confidencial], pelo valor de [confidencial] €, acrescido de IVA, e vigorou desde 01 de janeiro até 30 de novembro de 2019.
- d) No que respeita ao período após 1 de dezembro de 2019 até ao final do ano de 2021, o Município pretendeu lançar um novo procedimento adjudicatório, num total de 25 meses, tendo sido inicialmente considerado, face ao prazo (25 meses) e ao valor envolvido (o mesmo preço base das peças de procedimento do ano 2018 e do ano de 2019 - até [confidencial] €/mês) um total de [confidencial] €, acrescido de IVA, tendo entendido recorrer ao Concurso Público, ao abrigo do disposto na al. b) Artigo 20.º do CCP na redação dada pelo Decreto-lei 111-B/2017, de 31.07 com posteriores alterações, tendo o preço base indicado sido definido em função do histórico de anteriores contratos, e conjugado com os fatores de oscilação dos preços dos combustíveis e de possíveis aumentos do salário mínimo nacional, o que poderia influenciar as tabelas salariais aplicáveis ao setor.
- e) No que respeita ao procedimento referido na alínea anterior, foi obtido o respetivo parecer prévio da AMT (Parecer 23/AMT/2020, de 19 de março de 2020).
- f) Contudo, enquanto não foi adjudicado o referido procedimento concursal, atento o lapso de tempo decorrido, para desenvolvimento do procedimento, na incerteza do tempo que o mesmo levaria a ficar concluído, o Município recorreu ao ajuste direto, pelo mesmo valor e com o mesmo Operador.
- g) Entretanto, o procedimento adotado foi o de concurso publico, num limite de [confidencial] /mês, para garantir a melhor concorrência de mercado, tendo vindo a ser adjudicado ao operador [confidencial], pelo valor mensal de 2.879,95€, acrescido de



- IVA, num valor diário de [confidencial] €, (média de 394 dias de prestação de serviços efetiva), cujo contrato irá terminar a sua execução no próximo dia 31 de dezembro.
22. O Município pretende agora lançar um novo procedimento adjudicatório cujo execução do contrato terá início a 1 de janeiro de 2022 ou logo após a sua assinatura, pretendendo *“manter o prazo inicial de dois anos, isto é 24 meses, o que abrangerá os anos económicos de 2022 e 2023”*.
23. Assim, e face ao tempo a considerar (máximo de 24 meses) e ao valor envolvido, até [confidencial] €/mês, num total de [confidencial] € para 24 meses, o procedimento a aplicar será o do Concurso Público, ao abrigo do disposto na alínea b) artigo 20.º do CCP na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de julho, com posteriores alterações.
24. De acordo com o Município, o *“preço base, de €[confidencial] /mensal foi calculado tendo em conta o valor base mensal do procedimento para 2020/2021, o qual foi adjudicado por valor inferior, ou seja, [confidencial] €/mês, acrescido de IVA, sendo de acrescer, para efeitos do novo procedimento, um valor que possa compensar o aumento do preço dos combustíveis (estamos, atualmente; a viver o período com preço de gasóleo e gasolina mais caros dos últimos três anos) e do aumento do salário mínimo (por referência a [confidencial] € em 2020 para [confidencial] € em 2021)”*.
25. No que respeita às especificações técnicas, salienta o Município que a *“prestação de serviços incluirá motorista(s) com habilitação obrigatória (CAM e TCC comprovado) e de viatura Mini Bus com motorização que, no mínimo, cumpra os requisitos de emissões da Norma Europeia designada por EURO 4 (viatura titular e viaturas de substituição), equipada com rampa para transporte de Deficientes e AC de tipologia Urbana com lotação não inferior a 29 lugares, com o mínimo de 20 lugares sentados”* e que o circuito, *“deve funcionar nos seguintes horários: Todos os dias úteis entre as 07h30 e as 12h45, no total de 7 circulações, com 14,300 Km's cada. Todos os dias úteis entre as 14h00 e as 19h15, no total de 7 circulações, com 14,300 Km's cada; No primeiro domingo de cada mês entre as 07h30 e as 14h00, no total de 8 circulações, com 14,300 Km's cada.”*
26. Por outro lado, é estabelecido<sup>9</sup> que:
- *“O Município reserva-se no direito de alterar o percurso ou os horários [...] definidos por motivos de interesse publico ou força maior, sendo o pagamento*

---

<sup>9</sup> Tal como consta das especificações técnicas anexas ao Caderno de Encargos remetido pelo Município.

*dos KM acrescido, calculado com base no valor unitário indicado na proposta e considerado serviços a mais”*

- *“O concorrente deverá comparecer no local de início do percurso à hora indicada, bem como efetuar todas as paragens obrigatórias;*
- *“A tripulação afeta ao serviço deverá ter uma postura profissional e adequada, respeitando os utentes do serviço de transportes”;*
- *“O concorrente afetará a tripulação necessária à execução do serviço nas condições previstas no procedimento, comprometendo-se a assegurar a sua operacionalidade, garantindo eventuais substituições, sempre que necessário, antes do início do serviço ou, caso seja no decorrer do mesmo, sem que o mesmo afete os horários previstos. Caso ocorra um motivo imprevisto e imprevisível, a substituição da tripulação deve garantir que o veículo não esteja parado mais de 15 minutos”;*
- *“O prestador de serviços se compromete a manter a sua frota adequada à prestação do serviço em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma prestação de serviços eficiente”;*
- *“Eventuais avarias que ocorram durante a execução do serviço são da responsabilidade do Concorrente, e terão de ser reparadas ou proceder-se à substituição do veículo, no máximo de 30 minutos”, devendo a “situação deve ser comunicada à Câmara Municipal [...] no prazo de 24 horas”;*
- *“O Concorrente deverá manter a(s) viatura(s) afetas ao serviço em condições de higiene e limpeza, bem como, comportar com todas as despesas com os combustíveis, portagens, seguros, alimentação, estadia, reparação de viaturas, inspeção das viaturas, revisão das viaturas, licenças, venda dos títulos de transporte, rendas, manutenção, e armazenamento”;*
- *“A(s) Viatura(s) que vierem a ser utilizados devem ser objeto de seguro legalmente exigido, o qual deve abranger prejuízos causados a terceiros e a passageiros, bem como devem possuir comprovativo de que foi feita a devida inspeção periódica”;*
- *“O concorrente deverá entregar no Município de Almeirim, sempre que solicitado, o registo dos Tacógrafos;*



- *A(s) viatura(s) disponibilizada(s) para a realização do serviço deverá estar disponível para decoração com imagem escolhida pelo Município de Almeirim, para identificação do TUA”.*
  - *Na execução dos serviços que são abrangidos pelo contrato de prestação de serviços, observar-se-ão:*
    - a) As cláusulas do contrato e o estabelecido em todos os documentos que dele fazem parte integrante;*
    - b) Para os efeitos estabelecidos na alínea anterior, consideram-se integrados no contrato, o caderno de encargos, programa de concurso e [as] cláusulas técnicas, bem como os restantes elementos patenteados em concurso e mencionados, a proposta do concorrente e todos os outros documentos que sejam referidos no título contratual ou no processo de concurso.*
    - c) O Decreto-lei nº 18/2008 de 29 de janeiro [...], e ainda o disposto no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei 52/2015, de 09 de junho, no Regulamento (CE) nº1370/2007 do parlamento Europeu, o Decreto-lei nº 3/2001, de 10 de Janeiro, o Decreto-lei 9/2015, de 15.01 e o Regulamento (EU) nº181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro, bem como a demais legislação aplicável às relações laborais, ao desemprego, à segurança e medicina no trabalho.*  
*[...]*
    - g) O operador deve proceder à divulgação, de forma clara, detalhada e organizada de todas as regras de utilização do transporte e da sua relação com o passageiro”.*
27. *O Município sublinha ainda que “sempre que o adjudicatário não consiga cumprir pontualmente qualquer dos pontos do contrato em virtude de qualquer facto imputável a terceiros, em que se excluem situações relacionadas com a segurança dos veículos ou manutenções, reparações ou revisões mecânicas, deverá no prazo de três dias a contar da data em que se tome conhecimento da ocorrência informar por escrito o Município de Almeirim, a fim deste ficar habilitado a tomar as providências que estejam ao seu alcance”.*
28. *No que concerne à matéria relacionada com a fiscalização, “o Adjudicatário fica obrigado a apresentar ao Município do Almeirim o relatório mensal até ao 8º dia do mês seguinte, indicando os seguintes dados:*

- 1.1- *Pessoal e viatura(s) usadas;*
- 1.2- *No caso de o autocarro ser apetrechado com sistema eletrónico de leitura de títulos de transporte, devem indicar o número de passageiros transportados por dia em cada circulação; ou caso não tenha esse sistema, o número de bilhetes vendidos por dia e por circulação;*
- 1.3 *Quantidade de títulos de transporte vendidos (por tipo, valores unitários, valores parciais e valores totais);*
- 1.4- *Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);*
- 1.5- *Número de substituições de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);*
- 1.6- *Número de avarias de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência).*
- 1.7- *Número de reclamações apresentadas;*
- 1.8- *Outros factos que se considere relevantes;*
2. *Caso venha a ser colocada uma máquina com sistema de bilhética, por indicação do Município e de acordo com tipo de títulos a emitir, o equipamento deve ter registo de georreferenciação de paragens para obtenção de relatórios de análise de número de passageiros a utilizar o TUA.*
3. *Fica [ainda] reservado ao Município o direito de fiscalizar o cumprimento dos deveres do prestador de serviços nos termos impostos nas peças processuais e na proposta do concorrente designadamente e de outros modos, a qualidade e urbanidade do serviço prestado e as condições de limpeza e higiene e segurança do veículo afeto”.*
29. *Quanto ao percurso a realizar, o Município entendeu necessário “alterar ligeiramente o mesmo, de modo a contemplar uma área residencial – Quinta de São Miguel, para que se possam satisfazer eventuais necessidades dos Munícipes aí residentes. Ainda [...] considerou, a colocação de mais paragens para satisfazer as necessidades face ao alargamento do percurso”.*
30. *Refere o Município que “das especificações constantes, é de relevar o facto de se exigir veículo equipado com rampa para transporte de Deficientes, o que se traduz num mecanismo de promoção da acessibilidade, como condição essencial para o pleno exercício de direitos de cidadania consagrados na Constituição Portuguesa, como o direito à Qualidade de Vida. Com esta medida, o Município garante que todos os potenciais utilizadores do serviço de transporte urbano tenham as mesmas condições, garantindo autonomia, e favorecendo as práticas inclusivas para todos mas,*

*principalmente, para as pessoas com deficiência, incapacidades e/ou dificuldades na mobilidade”.*

31. O Município ressaltou ainda que *“consta do articulado do Caderno de Encargos, nas cláusulas 5.º e 13.º, a exigência do cumprimento da legislação em matéria laboral, social e ambiental, em prossecução do constante no n.º 1 do artigo 1º-A do CCP”.*
32. Por outro lado, face às determinações e recomendações vertidas nos pareceres de 2019 e de 2020 desta Autoridade, o Município referiu - no seu documento de fundamentação - que mantiveram *“nas atuais peças do procedimento as últimas indicações quanto a : i. cumprimento de todas as obrigações contratuais e definição de critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento; ii. garantia que o cumprimento de obrigações se reporte a períodos de referência claros; iii. as penalidades e sanções pecuniárias não se apliquem apenas a obrigações administrativas, mas também operacionais, graduando a sua gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução contratual; iv. Exista uma obrigação contratual de entrega de reportes de execução contratual, com dados objetivos, pré-determinados e sindicáveis”.*
33. Questionado o Município, através de *email* da AMT com data de 13 de dezembro de 2021, para que indicasse, de forma circunstanciada, de que modo o Município deu cumprimento a cada uma das Determinações e Recomendações constantes dos parágrafos 133 a 135 constantes do Parecer n.º 23/AMT/2020, de 19 de março de 2020, o Município remeteu, através de *email* com data de 17 de dezembro de 2021, novo Caderno de Encargos com as seguintes alterações, que se transcrevem:
  - *«Introdução na Cláusula 5.º, n.º 1 de uma alínea i. a qual se transcreve: “Prestar ao Município todas as informações necessárias para que este elabore os relatórios anuais previstos no n.º 1 do artigo 7º do Regulamento (CE) 1370/2007”»;*
  - *“Introdução de novos números 2 a 4 [na Cláusula 5.º] e enumeração dos seguintes:  
2. O adjudicatário deverá, enquanto operador de transporte de serviço público, cumprir de forma integral as suas obrigações legais de transmissão e informação, via sistema de informação nacional ou diretamente junto das autoridades de transportes.*

- 3. O prestador de serviços deverá, ainda, cumprir todas as obrigações constantes do artigo 22.º do RJSPT, as quais em caso de incumprimento implica a aplicação de sanções nos termos da al. e) n.º 1 do artigo 46º do citado regime.

4. Mais deve cumprir as disposições relativas quanto ao livro de reclamações, em 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.”

- «Alteração da redação da Cláusula 12.ª – Penalidades Contratuais, passando o seu n.º 1 a indicar:

“1. Pelo incumprimento das obrigações emergentes do contrato, o Município do Almeirim exigirá ao Adjudicatário (...)”»

- «O interesse do Município é que este serviço seja sempre garantido em prol do interesse público pelo que se ajustou a redação da Cláusula 14.º relativa a “Resolução por parte da Entidade Adjudicante”, de modo a clarificar que a resolução não poderá conduzir à interrupção do serviço, para não causar prejuízo aos munícipes.

A redação do n.º 1 passa a ser a seguinte:

- a) Não cumprimento do serviço de transportes por período igual ou superior a três dias seguidos ou em quatro dias interpolados, no espaço de um mês ou através de declaração escrita da entidade adjudicatária de que o incumprimento será nesse prazo;
  - b) Atrasos reiterados, em dez ou mais minutos, quanto aos horários de execução do serviço, em 10 serviços, em 5 dias seguidos ou em 20 serviços em dias interpolados num espaço de um mês, por causa imputável ao adjudicatário;
  - c) Não cumprimento por parte do adjudicatário, de forma grave e reiterada, das especificações técnicas referidas no Anexo I do Caderno de encargos, após a notificação para esse efeito.
  - d) Não cumprimento das normas aplicáveis em vigor, em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, decorrentes de direito internacional, europeu, nacional e regional, após a notificação para esse efeito.
- Foi introduzido um n.º quatro [à Cláusula 14.ª]:
4. A resolução contratual não poderá implicar a interrupção da prestação do

*serviço, cabendo à entidade adjudicante encontrar meios para a execução do mesmo».*

34. Embora a receita da bilhética seja pertença do Município, conforme consta das condições do Caderno de Encargos, para melhor informação aos interessados, potenciais concorrentes, o Município referiu que *“será prestada informação sobre o sistema de transportes submetido a procedimento contratual, designadamente quanto a passageiros transportados ou títulos de transporte vendidos, nos últimos meses (com a referência ao período de diminuição das restrições), divulgando-se um anexo de Histórico”*.
35. *“Para que se garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias, bem como da sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados [o Município mantém] a exigência de certificação legal de contas”*.

#### **Fundamentação económico-financeira**

36. Tendo em consideração os parâmetros fixados por esta Autoridade para prestação de informações que sustentaram a escolha de determinado procedimento, o Município prestou o esclarecimento seguinte:

#### **Indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público e/ou contratuais:**

37. Quanto ao referido o apuramento do preço base a indicar para os procedimentos contratuais que foram sendo desenvolvidos assentou na referência aos preços praticados pelo mercado, quer face aos preços de anos anteriores, quer pelos preços ditados pelo mercado, quando sujeito a concurso público (por exemplo, por referência aos anos de 2019, 2020 e 2021).
38. Para o ano de 2019, para 11 meses (até novembro de 2019) o preço base foi de [confidencial] €/mês, tendo sido adjudicado por valor inferior de [confidencial] €.
39. No procedimento concursal para os anos de 2020 e 2021, o Município considerou o valor de [confidencial] €/mês, tendo sido apresentada uma única proposta, tendo o procedimento sido adjudicado pelo valor mensal de [confidencial] €/mês, acrescido de IVA.
40. Apesar de o valor adjudicado ter sido inferior a [confidencial] €, para o procedimento a lançar (em análise), o Município considerou manter o valor [confidencial] €/mês, num total de

[confidencial] € para 24 meses, “*de modo a compensar o aumento do preço dos combustíveis (estamos, atualmente, a viver o período com preço de gasóleo e gasolina mais caros dos últimos três anos) e do aumento do salário mínimo (por referência a [confidencial] € em 2020 para [confidencial] € em 2021)*”.

41. No que respeita ao cálculo do valor do KM a percorrer, o Município de Almeirim realçou o seguinte: “*atento o número de km percorridos por circuito (14,300 Km) e número de circuitos por dia (14), [têm] uma média de 200km/dia útil, e 1 domingo/mês, que atingem 4.518,8 km/mês. Face ao custo medio gasóleo/litro de [confidencial] € e se consumir em média 14 litros aos 100KM, temos um custo medio mensal em gasóleo de [confidencial] €, a que acrescerá outros custos, nomeadamente, o motorista*”.
42. Tendo em consideração que o procedimento sofreu ligeiros ajustes no circuito, a AMT questionou o Município sobre “o n.º total de KM a efetuar pelo operador vencedor se o serviço de transporte público de passageiros tiver a duração de 24 meses”; “Qual o valor/KM?” E se o mesmo se mantinha nos [confidencial] €/KM, como nos anteriores contratos analisados por esta AMT.
43. Em resposta o Município esclareceu o seguinte:

*“Reanalisado o percurso e o número de voltas para o ano 2022/2023, e tendo em conta que:*

*Dias de serviço:*

*Ano 2022 – 255 dias úteis, a que crescem 12 domingos*

*Ano 2023 – 248 dias úteis, a que crescem 12 domingos*

*KM:*

*Dias úteis – 200km/dia*

*Domingo – 114,4/dia*

*Total KM ano 2022 – 52.372,8 KM*

*Total KM ano 2023 – 50.972,8KM*

*Total – 103.345,6KM*

*Valor Base a concurso ([confidencial] €/24 meses) / Nº Total de KM (dias de serviço nos 24 meses) = 0[confidencial] €/KM”, ou seja, verificou-se um (ligeiro) aumento do valor a pagar ao km.*



44. Quanto ao tarifário a aplicar, o Município distingue os diversos tipos de utilizadores, permitindo adequar o preço a pagar à disponibilidade financeira de cada utilizador, face à necessidade e/ou frequência de utilização.
45. Na sequência da deliberação tomada na reunião do executivo, de 20 de maio de 2019, desde 01 de junho de 2019, por aplicação do desconto ao abrigo do PART<sup>10</sup>, o valor dos passes do TUA (referenciados *supra*) sofreram uma redução de 35%.
46. A partir de 05 de julho de 2021, conforme deliberação da Câmara Municipal, no âmbito de uma política de mobilidade sustentável, estão isentos de suportar as despesas com qualquer título de transporte no TUA, as crianças e jovens que apresentarem cartão estudante e os maiores de 65 anos, que comprovem a sua idade por cartão de identificação.
47. De referir, que a remuneração ao Operador em nada é alterada, em virtude do valor cobrado com o tarifário ser receita pertença do Município, conforme consta das peças do procedimento.

**Adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento**

48. Refere o Município que *“atenta a dimensão do circuito (Anexo II) e às características do transporte a realizar, os operadores afetam apenas um veículo para a realização diária do circuito, o qual tem respondido as expetativas pretendidas”. “O circuito é realizado em zona urbana, toda ela alcatroada, em bom estado de pavimentação e plana, ou seja, com ausência de elevações ou outras perturbações que possam agravar o desgaste do veículo, para além do seu uso normal”.*
49. Quanto ao prazo de vigência de 24 meses, o Município considera o *“período razoável não só para o tipo de prestação em causa em que existem variações de preço dos combustíveis e salariais, necessidade de promover a obtenção de parecer prévio (o que não se justifica ser anual devido aos tramites processuais exigidos), bem como pelo período dos mandatos autárquicos”.*
50. Questionado o Município sobre a não inclusão de um período transitório de início de contrato, o Município esclareceu que entendeu não existir *“necessidade de colocar um período transitório face à simplicidade que apresenta a execução do serviço, sendo que todas questões relevantes se encontram determinadas no caderno de encargos. Mais nos indica, a experiência de anos anteriores, em que a mudança de Operador ocorreu*

---

<sup>10</sup> Ao tempo, nos termos do Despacho n.º 1234-A/2019, de 04 de fevereiro.

sem qualquer constrangimento. Acresce que, até já sucedeu um motorista de um Operador afeto ao serviço, manter-se ao serviço do Operador vencedor em procedimento seguinte, o que acaba por facilitar a execução do contrato”.

**Fundamentação das principais opções tomadas nas peças procedimentais ou contratuais apresentadas, designadamente os pressupostos subjacentes à definição da oferta; das obrigações contratuais e de serviço público; da realização de investimentos; do modelo de remuneração; do esquema de finalidades e/ou incentivos; do reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato; da qualidade, etc:**

51. No que respeita à definição da oferta, e de acordo com o indicado ao longo do documento de fundamentação remetido pelo Município, em anexo ao pedido de Parecer remetido a esta Autoridade, a prestação de serviço público de transporte de passageiros, para a área específica do TUA pretende assim satisfazer as necessidades dos utilizadores, nas diferentes faixas etárias e no período que, ao longo do tempo e do conhecimento do ritmo da população local, se mostrou adequado à satisfação das respetivas necessidades.
52. Também a exigência de rampa de acesso a pessoas com mobilidade reduzida, pretende abarcar os casos de conhecimento do Município que necessitam de tal transporte para se deslocar.
53. Quanto à obrigação de serviço público de transporte, o Município refere ter pretendido *“abranjer uma área urbana, que dentro dos limites do respetivo Município, pudesse satisfazer as necessidades da maioria da população residente, traçando uma linha que permita efetivamente a entrada e saída de passageiros, em pontos estratégicos - junto de áreas residenciais, junto dos centros de comércio, serviços e escolas, entre outros”*.
54. Mais esclarece o Município que *“os horários definidos e o número de viagens a realizar por dia, conforme consta previsto no caderno de encargos do procedimento, foram determinados por forma a garantir um serviço regular e periódico, assegurando a satisfação das necessidades dos utilizadores. Pela prestação de serviço público de transporte de passageiros será pago o preço acordado, na sequência do procedimento de contratação pública adotado, segundo as regras da concorrência e da transparência. O operador tem também claramente definido no caderno de encargos quais os encargos da sua responsabilidade, tais como o que se inclui no preço a pagar: “A prestação de serviços incluirá o motorista com habilitação obrigatória (CAM e TCC comprovado) e de viatura Mini Bus com motorização que, no mínimo, cumpra os requisitos de emissões da*

*Norma Europeia designada por EURO 4 (viatura titular e viaturas de substituição), equipada com rampa para transporte de Deficientes e AC de tipologia Urbana com lotação não inferior a 29 lugares, com o mínimo de 20 lugares sentados.”*

55. A receita tarifária é pertença do Município, conforme consta das Disposições Gerais, das Especificações Técnicas do CE: *“A relação das vendas efetuadas no mês bem como a receita dela proveniente serão entregues pelo Adjudicatário ao Município, até ao 8.º dia útil do mês seguinte.”*
56. A fiscalização e acompanhamento da execução do contrato estão previstos nas peças contratuais, nomeadamente, no caderno de encargos, conforme consta da “Cláusula 5.ª - Obrigações da entidade adjudicatária”, “Cláusula 6.ª - Objeto do dever de sigilo”, “Cláusula 11.ª – Penalidades Contratuais”, “Cláusula 13.ª - Resolução por parte da Entidade Adjudicante”, “Cláusula 15.ª – Gestor do Contrato” e “Cláusula 19.ª - Subcontratação e cessão da posição contratual”.
57. De realçar que a designação de um gestor de contrato, permite um acompanhamento mais próximo da execução da prestação de serviço público de transporte de passageiros, ora em apreço.
58. Acresce ainda, o facto de nas especificações técnica do Caderno de Encargos, constar as seguintes referências:

*“d) O concorrente deverá entregar no Município de Almeirim, sempre que solicitado, os registo Tacógrafos;*

### *3. Fiscalização e Controlo*

*3.1. Sem prejuízo do constante nos artigos anteriores, o Adjudicatário fica obrigado a apresentar ao Município do Almeirim o relatório mensal até ao 8 dia do mês seguinte, indicando os seguintes dados:*

*3.1.1- Pessoal e viatura(s) usadas;*

*3.2- No caso de o autocarro ser apetrechado com sistema eletrónico de leitura de títulos de transporte, devem indicar o número de passageiros transportados por dia em cada circulação; ou caso não tenha esse sistema, o número de bilhetes vendidos por dia e por circulação;*

*3.3 Quantidade de títulos de transporte vendidos (por tipo, valores unitários, valores parciais e valores totais);*

3.4-Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);

3.5-Número de substituições de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);

3.6-Número de avarias de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência).

3.7- Número de reclamações apresentadas;

3.8 - Outros factos que se considere relevantes;

4. A máquina com sistema de bilhética deve ter registo de georreferenciação de paragens para obtenção de relatórios de análise de número de passageiros a utilizar o TUA”.

59. Fica ainda reservado ao Município o direito de fiscalizar o cumprimento dos deveres do prestador de serviços nos termos impostos nas peças processuais e na proposta do concorrente designadamente e de outros modos, a qualidade e urbanidade do serviço prestado e as condições de limpeza e higiene e segurança do veículo afeto (n.º 5 das Especificações técnicas do Caderno de Encargos).

**Fundamentação da sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), eventualmente incluindo análises de sensibilidade**

60. Importa referir que o Município irá despende, entre 01.01.2022 e 31.12.2023, com o novo concurso, um limite máximo de [confidencial] €/mês, acrescido de IVA, num total máximo de [confidencial] €, acrescido de IVA (valor que poderá vir a ser reduzido face ao valor das propostas que forem apresentadas).
61. Conforme foi indicado *supra*, o custo do KM a percorrer, atento o valor base a ser lançado a concurso, não será superior a [confidencial] €.
62. Conforme previsto no caderno de encargos, e como já se sublinhou, cabe ao Município arrecadar a receita com a bilhética. O Município pode ter ainda os custos de impressão de bilhética, mas como a impressão é feita internamente, os mesmos não se traduzem em custo significativo para a presente análise.
63. De acordo com o referido pelo Município, caso os serviços fossem prestados diretamente pelo Município, enquanto Autoridade de Transporte, “as despesas seriam com toda a probabilidade superiores pois teria de se afetar um trabalhador com uma categoria adequada bem como um veículo para o efeito, seguros, manutenção, entre

*outros, o que ultrapassaria o custo anual representado pela diferença entre a despesa com a prestação de serviços e a receita traduzida pela bilhética”*

64. Foram apurados pelo Município (pela Unidade de Gestão financeira) os elementos relevantes do ano de 2020 e 2021, conforme relatórios remetidos pelo mesmo, que se dão por reproduzidos. Por serem anos atípicos, face à pandemia, o Município indicou, também, os elementos de 2019.

**Quanto à especificação dos resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício (quanto ao projeto em si mas também quanto à organização institucional)**

65. No que respeita à justificação dos custos com a prestação de serviço através da adjudicação a uma entidade distinta da autoridade de transporte, por recurso a um dos procedimentos de contratação pública adequado, de forma a respeitar o princípio da concorrência e da transparência, bem como, pelo cálculo da diferença entre essa despesa e a receita com o tarifário, o Município fundamentou que caso o transporte fosse executado pelo próprio seria de certo mais oneroso face aos encargos fixos com pessoal, viatura, combustíveis, entre outros.

**Quanto à Caracterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros**

66. No que se refere à caracterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros, a mesma já se encontra devidamente densificada nos parágrafos 47 a 60 *supra*.

67. Refere o Programa de Concurso que:

➤ *Artigo 4.º - “A escolha do procedimento de concurso público foi tomada com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, bem assim pelo facto de a Entidade Adjudicante não dispor de recursos próprios para garantir a necessidade pública em questão”;*

➤ *Artigo 8.º - “As propostas são constituídas pelos seguintes documentos:*

*a) Documento referido na alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do Código dos Contratos Públicos, assinada pelo concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar, o qual constitui a declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, em conformidade com o Anexo I ao Código dos Contratos Públicos;*

- b) *Formulário da Proposta, conforme modelo constante do Anexo I ao presente Programa de Procedimento, onde é indicado o respetivo preço, até à segunda casa decimal, a praticar no âmbito do respetivo procedimento, cujas características e especificações técnicas constam do Anexo I do Caderno de Encargos;*
- c) *Cópia da certidão de inscrição no registo comercial ou código de acesso à certidão permanente, no caso de o concorrente ser pessoa coletiva, ainda que integrada em agrupamento de concorrentes;*
- d) *Documento que demonstre os poderes de representação e assinatura do assinante (aplicável apenas nos casos em que o certificado digital não relacione diretamente o assinante com a sua função e poder de assinatura), para os efeitos do disposto no n.º 7 do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015 de 17 de agosto;*
- e) *Cópia do alvará/licença para a prestação dos referidos serviços emitido pela entidade competente”.*
- *Artigo 9.º - “A Entidade Adjudicante deve pagar ao Adjudicatário o valor constante na proposta, o qual não pode exceder €<sub>[confidencial]</sub> para o total do período contratado, isto é, até 24 meses, no montante mensal máximo de €<sub>[confidencial]</sub> /mês, valor ao qual acrescerá IVA à taxa legal em vigor, se for devido”. Refere o n.º 3 do artigo 9.º do Programa de Concurso que “Em caso de execução de serviços a mais, deverá o respetivo valor ser calculado com base no valor do KM, aferido nos termos do número anterior, pela média dos KM contratualizados inicialmente, face ao valor/dia apresentado, a qual acrescerá IVA em vigor à data”.*
- *Artigo 21.º - “A adjudicação será realizada de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a Entidade Adjudicante, modalidade Monofator, designadamente o preço, enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar. Se ficarem graduadas em primeiro lugar duas ou mais propostas, ou seja, em situação de empate técnico, o desempate será concretizado através da realização de um sorteio”.*
- *Artigo 30.º - “Nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos, não é exigida a prestação de caução em virtude do preço contratual ser inferior a <sub>[confidencial]</sub> €”.*

68. Refere o Caderno de Encargos que:

- *Cláusula 1.º - “[o] Caderno de Encargos compreende as condições jurídicas, técnicas e económicas a incluir no contrato a celebrar no âmbito de Concurso Público cujo*



*objeto consiste em “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MOTORISTA E AUTOCARRO PARA O PERCURSO DOS T.U.A. PARA ANOS 2022 e 2023”, com observância das cláusulas técnicas constantes no Anexo I do [...] Caderno de Encargos” (n.º 1) e que “O contrato objeto do presente procedimento é celebrado ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual” (n.º 2).*

- *Cláusula 4.ª – “O contrato inicia a sua vigência em 01.01.2022 ou logo após a sua assinatura, se em data posterior, a qual terá lugar no mais curto espaço de tempo legalmente permitido após a adjudicação e mantém-se em vigor até final de 2023, em conformidade com os respetivos termos e condições, sem prejuízo de obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo”, sendo que “o contrato terá uma duração num máximo de até 24 meses, no limite até 31.12.2023.”.*
- *Cláusula 5.ª – 1. “A entidade adjudicatária tem como obrigações “a. Executar as prestações objeto do contrato de acordo com o estipulado nas especificações técnicas do Anexo I do Caderno de Encargos; b. Comunicar à Entidade Adjudicante, com antecedência de 48 horas, os factos que tornem total ou parcialmente impossível, o cumprimento de qualquer das suas obrigações; b.1 Se aquele prazo não for possível cumprir, deve ser logo que o mesmo se torne conhecido, apresentado a justificação para o mesmo.; c. Não alterar as condições da execução do contrato a celebrar, com exceção dos casos previstos no caderno de encargos; d. Não ceder, sem prévia autorização da Entidades Adjudicante, a sua posição contratual; e. Prestar de forma correta e fidedigna as informações referentes às condições de execução do objeto contratual, bem como prestar todos os esclarecimentos que se justifiquem, de acordo com as circunstâncias; f. Comunicar em 48 horas qualquer facto que ocorra durante a execução do contrato e que altere, designadamente, a sua denominação social, os seus representantes legais com relevância para o presente contrato, a sua situação jurídica e o seu registo comercial ou outras informações, com relevância para a prestação de serviços; g. Cumprir a legislação laboral aplicável ao setor, bem como a respetiva convenção coletiva e demais legislação que se aplicar a nível laboral, ambiental ou outra; h. Ter certificação legal de contas bem como cumprir as demais obrigações a nível do sistema contabilístico; i. Prestar ao Município todas as informações necessárias para que este elabore os relatórios anuais previstos no nº1 do artigo 7º do Regulamento (CE) 1370/2007”.*

- Cláusula 5.<sup>a</sup>, nos seus n.ºs 2, 3 e 4, em cumprimento das Determinações e Recomendações constantes do Parecer da AMT n.º 23/2020, já mencionado *supra*, estabelece ainda o seguinte:
  - “2.O adjudicatário deverá, enquanto operador de transporte de serviço público, cumprir de forma integral as suas obrigações legais de transmissão e informação, via sistema de informação nacional ou diretamente junto das autoridades de transportes.*
  - 3. O prestador de serviços deverá, ainda, cumprir todas as obrigações constantes do artigo 22.º do RJSPTP, as quais em caso de incumprimento implica a aplicação de sanções nos termos da al. e) n.º 1 do artigo 46.º do citado regime.*
  - 4. Mais deve cumprir as disposições relativas quanto ao livro de reclamações, em 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”.*
- Cláusula 9.<sup>a</sup> – *“Constituem obrigações da Entidade Adjudicante: a. Pagar ao Adjudicatário o preço contratual, nas condições estabelecidas no contrato a celebrar; b. Comunicar, em tempo útil, os aspetos relevantes que tenham impacto no cumprimento do contrato; c. Facultar toda a informação relativa aos serviços prestados ao abrigo do contrato, sempre que lhes seja solicitado; d. Respeitar a legislação aplicável, nomeadamente a legislação ambiental e de segurança.”*
- Cláusula 10.º do CE- *“A Entidade Adjudicante deve pagar ao Adjudicatário o valor constante na proposta, o qual não pode exceder €<sub>[confidencial]</sub> para o total do período contratado, isto é, até 24 meses, no montante mensal máximo de €<sub>[confidencial]</sub> /mês, valor ao qual acrescerá IVA à taxa legal em vigor, se for devido”,* sendo de referir que no anterior procedimento o Município tinha proposto um preço base de €<sub>[confidencial]</sub> (setenta e cinco mil euros), mas para um período de 25 meses, valor ao qual acrescerá IVA à taxa legal em vigor;
- Na Cláusula 10.º estabelece-se ainda que *“O preço da proposta deverá ser apresentado, sempre que possível, por dia útil de serviço, mais a indicação individualizada do valor relativo a um domingo por mês, conforme constante das Especificações Técnicas”* e que *“Em caso de execução de serviços a mais, deverá o respetivo valor ser calculado com base no valor do KM, aferido [...] pela média dos KM”*;
- Cláusula 11.<sup>a</sup> do CE – *“O Município de Almeirim define as diversas modalidades dos títulos de transporte a implementar no serviço urbano, bem como o tarifário”,*

sendo que “Os custos de produção dos títulos serão da responsabilidade do Município, sendo da responsabilidade do concorrente a gestão da cobrança dos títulos de transporte”, “de obliteração do respetivo título de transporte, devendo para o efeito ter o veículo apetrechado com máquina com sistema de bilhética incluída”, e, bem assim, de entregar a “relação das vendas efetuadas no mês bem como a receita dela proveniente [...] ao Município nos oito primeiros dias do mês seguinte”;

- Cláusula 12.<sup>a</sup> – “1. Pelo incumprimento das obrigações emergentes do contrato, o Município do Almeirim exigirá ao Adjudicatário, quando se verifique uma interrupção/inexistência/atraso do serviço por período superior a 1 hora, o pagamento de uma pena pecuniária de montante a fixar nos seguintes termos:

$$V: \underline{C*7*H*}$$

365

Em que:

V: Valor da pena pecuniária (€)

C: Valor do contrato pelo período de um ano (€)

H: Número de horas de interrupção/inexistência/atraso

**2.** O Município pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias devidas nos termos da presente cláusula.

**3.** Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 329.º do CCP, o valor acumulado das sanções não poderá exceder 20% do preço contratual.

**4.** Sem prejuízo do disposto no n.º 1, o Município pode proceder à retenção de até 2% do valor dos pagamentos mensais a efetuar, para satisfação cumprimento defeituoso relacionado com atrasos iguais ou superiores a 10 (dez) minutos na execução do trajeto, em 5 (cinco) serviços de transporte no período de um mês, por causa imputável ao adjudicatário;

**5.** As sanções pecuniárias previstas na presente cláusula não obstam a que a Entidade Adjudicante exija uma indemnização por mora e incumprimento definitivo”.

- Cláusula 14.<sup>a</sup> – “1. *Sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do contrato previstos na lei, a Entidade Adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, caso o adjudicatário viole de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente nos seguintes casos:*
  - a) *Não cumprimento do serviço de transportes por período igual ou superior a três dias seguidos ou em quatro dias interpolados, no espaço de um mês ou através de declaração escrita da entidade adjudicatária de que o incumprimento será nesse prazo;*
  - b) *Atrasos reiterados, em dez ou mais minutos, quanto aos horários de execução do serviço, em 10 serviços, em 5 dias seguidos ou em 20 serviços em dias interpolados num espaço de um mês, por causa imputável ao adjudicatário;*
  - c) *Não cumprimento por parte do adjudicatário, de forma grave e reiterada, das especificações técnicas referidas no Anexo I do Caderno de encargos, após a notificação para esse efeito;*
  - d) *Não cumprimento das normas aplicáveis em vigor, em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, decorrentes de direito internacional, europeu, nacional e regional, após a notificação para esse efeito.*
- 2. *O exercício do direito de resolução terá lugar mediante notificação, por carta registada com aviso de receção, da entidade adjudicatária, da qual conste a indicação da situação de incumprimento, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do seu conhecimento pela Entidade Adjudicante.*
- 3. *A resolução do contrato não prejudica o direito à indemnização que caiba à Entidade Adjudicante nos termos gerais.*
- 4. *A resolução contratual não poderá implicar a interrupção da prestação do serviço, cabendo á entidade adjudicante encontrar meios para a execução do mesmo”.*
- Cláusula 15.<sup>a</sup> do CE – “*não é exigida a prestação de caução*”;
- Cláusula 16.<sup>a</sup> do CE – “*no contrato celebrado entre as partes será indicado o Gestor do Contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste*”;
- Verifica-se que o CE contém duas Cláusulas 16.<sup>o</sup>, com epígrafes e teor distinto;

- As especificações técnicas foram já devidamente descritas *supra* nos parágrafos 25 a 27 deste Parecer.

### III – DA ANÁLISE

69. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
  - «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
70. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
71. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

72. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes urbanos.
73. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>11</sup>.
74. De sublinhar que a celebração de contrato interadministrativo entre o Município e a respetiva Comunidade Intermunicipal, se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes<sup>12</sup>, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, de forma a:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
  - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços<sup>13</sup>;
  - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
  - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
  - Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;

---

<sup>11</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

<sup>12</sup> Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

<sup>13</sup> Ver também "O parecer prévio da AMT", disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-prévio-vinculativo-do-regulador.pdf>



- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
75. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do consignado no artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
76. Refira-se novamente que o Município celebrou um contrato Interadministrativo de Delegação de competências na Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, a 28 de abril de 2017, conforme já referido *supra*, tendo, no entanto, excluído dessa delegação os TUA.
77. De sublinhar que, tendo a AMT já emitido parecer prévio vinculativo para o procedimento concursal a celebrar pela CIMLT, afigura-se imperativo que o presente procedimento não prejudique o contrato regional.
78. 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 CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência<sup>14</sup> para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
79. 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

---

<sup>14</sup> Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;

- «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
- «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

80. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>15</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

81. Noutro prisma, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

82. 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*

---

<sup>15</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

*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".*

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

84. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:

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

85. Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão Europeia<sup>16</sup>, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*
- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”.*

86. Nesse sentido, e numa aceção genérica, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>17 18</sup> assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que no cenário da concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>18</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.

87. No caso em apreço, o operador de serviço público será selecionado através de um procedimento concursal, sendo aquele remunerado, exclusivamente, pelo valor correspondente aos quilómetros realizados mensalmente, o que significa que o modelo escolhido é o de “*gross cost*”.
88. Independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>19</sup> no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a necessidade, ou não, de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial<sup>20</sup>.
89. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que <sup>21</sup>, “*contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>22</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres*”.<sup>23</sup> (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e de acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.*”.
90. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

---

<sup>19</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, “*Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.*”

<sup>20</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

<sup>21</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>22</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>23</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>24</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.
- Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>25 26</sup>”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado

<sup>24</sup> Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

<sup>25</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>26</sup> O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.



devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) 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<sup>27</sup> pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade<sup>28</sup>.

91. E tendo em conta o antedito, o Município, cumprindo os ditames legais e jurisprudenciais, teve em conta os gastos e rendimentos associados atualmente à exploração do sistema de transportes da região, bem como as externalidades positivas e negativas associadas ao serviço público, o que permitiu definir o nível de serviço público que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas.
92. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento pré-contratual), e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos e evitando o pagamento de penalizações.
93. Para o procedimento a lançar para os anos 2022 e 2023, considera-se que o valor de [confidencial] €/mês, num total de [confidencial] €, acrescido de IVA, para 24 meses é um valor adequado e está em linha com o histórico de preços praticados, nomeadamente, nos anteriores procedimentos, que foram objeto de pareceres favoráveis desta Autoridade.

---

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

<sup>28</sup> Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes-- [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

94. Assim, no que respeita ao preço base fixado no presente procedimento em análise (€3000/mês), o mesmo mantém-se em linha com o fixado em procedimentos concursais anteriores, tendo o valor/KM sido atualizado para [confidencial] €, tendo em consideração que o procedimento sofreu ligeiros ajustes no circuito (e a conseqüente redução do n.º de km totais a efetuar pelo operador), em vez dos [confidencial] €/KM validados pela AMT no Parecer n.º 1/AMT/2019, de 11 de janeiro, e no Parecer n.º 23/AMT/2020, de 20 de março.
95. O procedimento será ainda submetido à concorrência.
96. Considera-se, pois, que as obrigações contratuais<sup>29</sup> estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação de serviços.
97. Por outro lado, importa reiterar a necessidade de esclarecer os potenciais concorrentes relativamente à existência ou não de terminal ou interface público afeto àquela atividade e, caso exista, quais as taxas e Regulamentos aplicáveis pela sua utilização, sem prejuízo do cumprimento de todas as obrigações legais relativas a interfaces/terminais, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.
98. No que concerne, à Cláusula 4.<sup>a</sup>, que estabelece que “[o] contrato inicia a sua vigência após assinatura, a qual terá lugar no mais curto espaço de tempo legalmente permitido após a adjudicação [...]” e tendo em vista a livre concorrência e a abertura do mercado a outros potenciais concorrentes reitera-se a recomendação que importa estabelecer um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade e para que o (novo ou atual) operador se adapte às condições exigidas no contrato.
99. No Parecer n.º 1/2019 e no Parecer n.º 23/2020 desta AMT, emitido no âmbito do contrato de serviço público de transporte público de passageiros em Almeirim, para o ano de 2019 e para os anos 2020/2021, respetivamente, foram realizadas

---

<sup>29</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

determinações e recomendações que foram entretanto acolhidas pelo Município, na versão mais recente do CE, remetida a 17 de Dezembro à AMT, a saber: 1) *Inclusão da obrigação adicional quanto à prestação de informação ao Município para elaboração os relatórios anuais previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 e a inserção de referência expressa ao cumprimento pelo operador das obrigações relativas ao artigo 22.º do RJSPTP e 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, e a aplicação de sanções pelo seu não cumprimento.*

100. Por outro lado, entendeu-se naqueles Pareceres que *“as cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, não sendo definida expressamente a sua gravidade e graduação, bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves mesmo antes de se considerar a aplicação da mais grave – resolução”*.
101. Mais se entendeu, face às peças procedimentais apresentadas pelo Município *“que a aplicação de sanções pecuniárias está apenas associada ao incumprimento de datas e prazos de entrega acordados entre as partes, o que abrange apenas parte das obrigações contratuais, sendo que a resolução contratual está associada precisamente a obrigações de natureza operacional (atrasos e especificações técnicas e legais), o que poderá não constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais com impacto na população, uma vez que a utilização da figura da resolução é bastante gravosa e implica o lançamento de novo procedimento”*.
102. Não obstante o referido, cumpre determinar novamente que o CE determine a aplicação de sanções para cada uma das obrigações previstas, graduadas de acordo com a sua gravidade (leve, grave e muito grave), não devendo ser invocado logo desde o início a Resolução Contratual, por qualquer incumprimento e, bem assim, que as penalidades e sanções pecuniárias não se apliquem apenas a obrigações administrativas, mas também operacionais.
103. Caso esta determinação não seja acolhida, a qual já está a ser realizada pela terceira vez pela AMT, e que ainda não foi acolhida na sua íntegra pelo Município na presente data, o presente Parecer deverá ser convertido em Parecer desfavorável, com as suas legais consequências.
104. No que tange à Recomendação *relativa ao “cumprimento de todas as obrigações contratuais, que se apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento, podendo a sua objetivação constar em anexo ou em instrumento*

regulamentar/contratual e seguindo as orientações anteriormente transmitidas pela AMT”, o Município introduziu indicadores nas Especificações Técnicas no seu Ponto 3 “Fiscalização e Controlo”.

105. Por outro lado, no caso concreto, considera-se que o valor da remuneração é adequado, tendo em conta os argumentos aduzidos, baseados nas anteriores experiências de execução contratual, submetidas ao teste do mercado e tendo em conta as características específicas do circuito e da via pública.
106. Mais em pormenor, o preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, aparenta permitir cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.
107. O valor de [confidencial] €/mês, num total de [confidencial] € para 24 meses é um valor adequado e está em linha com o histórico de preços praticados para o serviço de transporte público em apreço, nomeadamente, nos anteriores procedimentos relativos aos anos de 2019 e de 2020/2021, que foram objeto de pareceres favoráveis desta Autoridade (Parecer 1/2019, de 11 de janeiro e Parecer n.º 23/2020, de 19 de março).
108. 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.
109. Por outro lado, segundo o Caderno de Encargos, o contrato a celebrar terá um prazo máximo em linha com os prazos contratuais estabelecidos no Regulamento, no RJSPTP e no CCP para a prestação de serviços em modo rodoviário ligeiro, com este objetivo e volume de produção.
110. Acresce que se considera este um procedimento equitativo, aberto e transparente, uma vez que as condições de contratação são claras e simples.
111. Ainda assim, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível

de qualidade suficientemente elevada<sup>30</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>31.32</sup>

112. Nesse sentido, considera-se ser de manter a recomendação que, mesmo face ao reduzido volume de produção, que seja incluída a obrigação do operador entregar mensalmente ao município um reporte da execução do contrato, a qual foi acolhida, mas que não contém a necessidade de reportar a informação sobre quilómetros produzidos, ou seja, um dos indicadores relevantes para o pagamento do valor contratual.
113. Considera-se assim que o Caderno de Encargos especifica com grau adequado, face ao volume de produção associado ao contrato, os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, potenciando uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços, sem prejuízo da ponderação das recomendações efetuadas neste parecer,
114. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>33</sup>, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>34</sup>. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os

---

<sup>30</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

<sup>31</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

<sup>32</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

<sup>33</sup> "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

<sup>34</sup> Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a 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(...)".



adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>35</sup>.

115. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
116. No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios<sup>36</sup>
117. Encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios<sup>37</sup>
118. Para o efeito, é essencial<sup>38</sup>, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
119. 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*.
120. 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

---

<sup>35</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

<sup>36</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

<sup>37</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

<sup>38</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>



previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>39</sup>

121. 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.
122. 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 operadores<sup>40</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.
123. 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

---

<sup>39</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

<sup>40</sup> 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](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](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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

de qualidade suficientemente elevada<sup>41</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>42.43</sup>

124. Nesse sentido, relatórios de execução contratual também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento <sup>44</sup>mas 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.
125. 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, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, eventualmente pelo gestor do contrato, sob pena de autoridade de transportes não poder cumprir<sup>45</sup>. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>46</sup>, neste último caso desde 2015<sup>47</sup>, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.<sup>48 49 50</sup>
126. Nesse sentido, recomenda-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente

<sup>41</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

<sup>42</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

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

<sup>44</sup> Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmark, 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."

<sup>45</sup> A AMT emitiu orientações a este respeito ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)).

<sup>46</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>47</sup> De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

<sup>48</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta\\_publica\\_projeto\\_linhasorientacao\\_artigo\\_6\\_dl14-c\\_2020\\_7abr.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf)

<sup>49</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>50</sup> Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - "Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros" - [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm\\_servulo\\_guiao-imt\\_versao\\_final-1.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf)

ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.

127. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>51</sup>, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>52</sup>, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>53</sup>.
128. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para 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, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
129. 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.
130. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.

---

<sup>51</sup>“(…) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

<sup>52</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a 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(...)”.

<sup>53</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

131. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias<sup>54</sup>. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
132. Sublinha-se que, nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá diligenciar junto dos operadores pela transmissão à AMT de informação<sup>55</sup> sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
133. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril<sup>56</sup>, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4\_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
134. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPT<sup>57</sup>, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT<sup>58</sup>.
135. Deverá ainda o Município dar cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente

---

<sup>54</sup> Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar [https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19\\_servicosminimostransportepassageiros.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf) e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril [https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq\\_compensacoestarifarias.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf)

<sup>55</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>56</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

<sup>57</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>58</sup> Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>59</sup>, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

136. A Comissão Europeia, nas suas orientações já amplamente citadas, refere expressamente que *“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. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.
137. Ora, resulta evidente que os elementos que assumem uma matiz estruturante da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, o mesmo se aplicando às estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o estrito respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, devendo garantir-se que a informação essencial não é detida apenas por um único.
138. Independentemente, é absolutamente incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas, tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>60</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
139. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da AdC e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>61</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas também dos parceiros públicos.
140. Sublinha-se, por isso, que a disponibilização de informação mínima sobre o território, a procura e receitas associadas ao sistema., ou mesmo de taxas associadas à utilização

---

<sup>59</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro.

<sup>60</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

<sup>61</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.



de infraestruturas, é relevante para que se garanta que qualquer concorrente tem a informação mínima para poder elaborar uma proposta.

141. Ademais, recomenda-se a referência ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>62</sup>, caso se venha a justificar, o qual é da responsabilidade do operador, prevendo-se que a autoridade de transportes tenha conhecimento, em tempo, do andamento do processo.
142. No caso em apreço afigura-se que a informação transmitida é relevante, sem prejuízo de poder ser aportada informação adicional, designadamente a recolhida no âmbito da aplicação do PART, do Decreto-Lei n.º 14-C/2020 e do Regulamento n.º 430/2019<sup>63</sup>.
143. Note-se ainda que, por dever de rigor, foram solicitados diversos esclarecimentos sobre alguns aspetos do procedimento concursal, os quais foram cabal e atempadamente respondidos.

### **Racionalidades basilares**

144. Atento o enquadramento recenseado nos pontos precedentes, afigura-se que a operação em apreço exhibe diversas vantagens e apresenta resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente prosseguida pela 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 recomendações formuladas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através de um aturado acompanhamento da execução contratual.
145. Quanto aos investidores, atento o teor dos elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação é potencialmente geradora de adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário urbano de passageiros de âmbito municipal, 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 que é possível asseverar

---

<sup>62</sup> Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência [http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Av%20aliacao%20Previa.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Av%20aliacao%20Previa.pdf).

<sup>63</sup> Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)



- o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
146. No que belisca aos contribuintes, e particularmente à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, perfila-se estarem reunidas condições para a existência de um melhor serviço, o que potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, do qual poderá resultar um aumento da consequente receita fiscal.
  147. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos efetivos de monitorização e fiscalização devem contribuir ativamente para dissuadir o incumprimento de obrigações 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, se anteveem positivos.
  148. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o serviço passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar uma melhor oferta, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, atento ao facto de os municípios deterem competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território sob sua alçada.
  149. Cumprirá ainda salientar que o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá ser indutor de uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos integrada e eficiente na sua região.
  150. E 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 robustecer uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
  151. Atentos os contornos 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 em exclusivo ao seu interesse comercial.

152. Havendo mais e melhores alternativas de transportes, tal poderá representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
153. Na perspetiva dos profissionais a operação em apreço também deixa antever 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 ao nível das populações locais.

#### **IV – DAS RECOMENDAÇÕES**

154. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
155. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/cambiantes, sendo, por isso, 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.
156. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no histórico da operação e no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir, com algum grau de 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.

157. De sublinhar 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 eventual risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.

158. Face ao exposto, considera-se ser de determinar o seguinte:

- Garantir, de forma formal e prévia, que o atual procedimento não ponha em causa o concurso da Comunidade da Intermunicipal da Lezíria do Tejo;
- Que seja divulgada informação mínima a concorrentes, designadamente, de caracterização do território, procura e receitas;
- Que cada obrigação seja objeto de sanção, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, e que as penalidades e sanções pecuniárias não se apliquem apenas a obrigações operacionais mas também administrativas, graduando a sua gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução contratual;
- Que se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Que o operador transmita os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado no contrato;
- Que sejam utilizados os mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- Que se proceda à transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Que se dê cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;

- Que se garanta o cabal 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;
- Que se dê cumprimento às 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.

159. Face ao exposto, considera-se ser de recomendar que se garanta:

- Informação aos concorrentes sobre a existência ou não de terminal ou interface público afeto àquela atividade e, caso exista, informar sobre as regras de utilização e custos associados, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro; quais as taxas e Regulamentos aplicáveis pela sua utilização;
- Estabelecimento de um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade e para que o (novo ou atual) operador se adapte às condições exigidas no contrato, ou seja um período transitório inicial, tal como já recomendado em diversos procedimentos pela AMT;
- Que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;
- Que exista uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador;
- Que se seguem orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes mas também da entidade adjudicante;
- Pagnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, incluindo, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho.

160. Finalmente, recomenda-se também que, da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre:

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

- Especificar que custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada;
- Se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou a alteração de custos de contexto, sendo tal necessário para garantir a transparência e objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos (e permita efetuar comparações objetivas entre opções contratuais possíveis – procedimento concorrencial, ajuste direto ou prestação direta do serviço).

## V – DAS CONCLUSÕES

161. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte prestado na cidade de Almeirim, sendo por isso **favorável** o Parecer desta Autoridade.
162. Neste contexto, sublinha-se que o sentido positivo do parecer está, contudo, condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.
163. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite, de forma razoável, considerar fundamentado o preço contratual e as remunerações/compensações correspondentes o valor de [confidencial] €/mês, num total de [confidencial], para 24 meses, a pagar ao operador à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa e estão em linha com os valores praticados em anteriores procedimentos lançados por Almeirim, tendo em vista a prestação do serviço do TUA, e que já foram objeto de parecer por parte desta Autoridade.
164. 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.
165. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de

transportes enquadrados equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais.

166. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.
167. Dada a complexidade, o prazo de execução e o valor do procedimento, para assegurar o serviço de transportes já existente, considerou-se que não seria de impor obrigações adicionais de fundamentação e de reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.
168. O mesmo se dirá, quanto à imposição de recomendações vinculativas quanto à maior especificação do contrato, sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos ou ao próprio volume da operação em causa.
169. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade.

Lisboa, 06 de janeiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração





Ana Paula Vitorino