



GUIÃO PARA A FASE DE EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

dezembro 2020

Informações técnicas sobre o documento:

Consultores

VTM Consultores em Engenharia e Planeamento, Lda.

Sêrvulo & Associados – Sociedade de Advogados

- ▶ 1. Introdução
- ▶ 2. Evolução da regulação do serviço público de transporte de passageiros
- ▶ 3. Notas gerais sobre a base jurídica vinculativa
- ▶  4. Métodos de fiscalização de contratos
- ▶  5. Partilha de informações recolhidas pelas autoridades de transportes com as autoridades reguladoras
- ▶  6. Modificação objetiva e subjetiva do contrato de serviço público
- ▶  7. Incumprimento do contrato e aplicação de sanções contratuais

Anexos

- ▶ Anexo 1 - Benchmarking internacional
- ▶ Anexo 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

NOTA Este documento foi preparado para ser utilizado de forma interativa em suporte digital.

As funcionalidades do documento são as seguintes:

 Ir para o início do capítulo

 Ir para o quadro resumo

 Voltar ao índice



1. Introdução

1. Introdução

A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros” – RJSPTP prevê como competências do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT), apoiar as autoridades de transportes na execução do regime estabelecido pelo RJSPTP, designadamente através de ações, entre outras, a referida na alínea b), do nº 2, do artigo 14.º relativa à elaboração de um guião de apoio às autoridades de transportes para a fase de execução do contrato.

As restantes competências do IMT indicadas no referido artigo 14.º são a elaboração de um guião de apoio às autoridades de transportes para a preparação e condução de procedimentos de contratação, a elaboração de um guião orientador da definição dos serviços mínimos de transporte e a elaboração de um guião de suporte à aplicação do regime transitório previsto nos artigos 6.º a 13.º estando já concluídas.

Desta forma, o presente documento dá resposta ao cumprimento do apoio às autoridades de transportes ao longo da execução dos contratos de serviço públicos de transporte de passageiros, permitindo a monitorização e avaliação dos serviços contratados e o estabelecimento de regras específicas de fixação e atualização de tarifas.

Pretende-se assim que este guião conduza à elevação da capacitação técnica e administrativa das autoridades de transportes, sendo um documento orientador que permita às autoridades de transportes o acompanhamento, monitorização e avaliação dos contratos em curso ou a formalizar a curto prazo. Pretende-se ainda reforçar a compreensão e familiarização com a contratualização destes serviços pelas autoridades de transportes, tornando-as mais autónomas no estabelecimento de métricas e procedimentos de avaliação de contratos e na definição, lançamento e acompanhamento de subseqüentes contratualizações do serviço público de transporte de passageiros.

Este guião está estruturado em 7 capítulos, o **Capítulo 1** introduz o objetivo do documento e a sua estruturação, o **Capítulo 2** apresenta a evolução da regulação do serviço público de transporte e passageiros, seguido do **Capítulo 3** que apresenta algumas notas gerais sobre a base jurídica vinculativa.

No **Capítulo 4** são apresentados métodos de fiscalização de contratos sendo introduzido o papel do gestor do contrato e apresentadas as obrigações legais e regulamentares gerais. É proposta uma metodologia para o desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização que permite calcular um conjunto de indicadores de desempenho de acompanhamento do contrato, e uma proposta de configuração de participação pública por meio da divulgação de informações referentes à gestão do contrato. Por fim é apresentada uma estrutura indicativa de recursos humanos necessários para a gestão do contrato. O **Capítulo 5** é dedicado à necessidade de partilha de informação entre as autoridades de transportes e as autoridades reguladoras, seguindo-se o **Capítulo 6** que aborda as modificações objetivas e subjetivas do contrato de serviço público apresentando uma metodologia indicativa a adotar para a atualização extraordinária das tarifas. Por fim, o **Capítulo 7** aborda o incumprimento do contrato e a aplicação de sanções contratuais.

Complementarmente, o **Anexo I** apresenta um benchmarking internacional com boas práticas de gestão de contratos no setor de transportes e o **Anexo II** sintetiza os resultados do inquérito realizado às autoridades de transportes.

A Figura 1.1 representa a sequência da estruturação do guião.

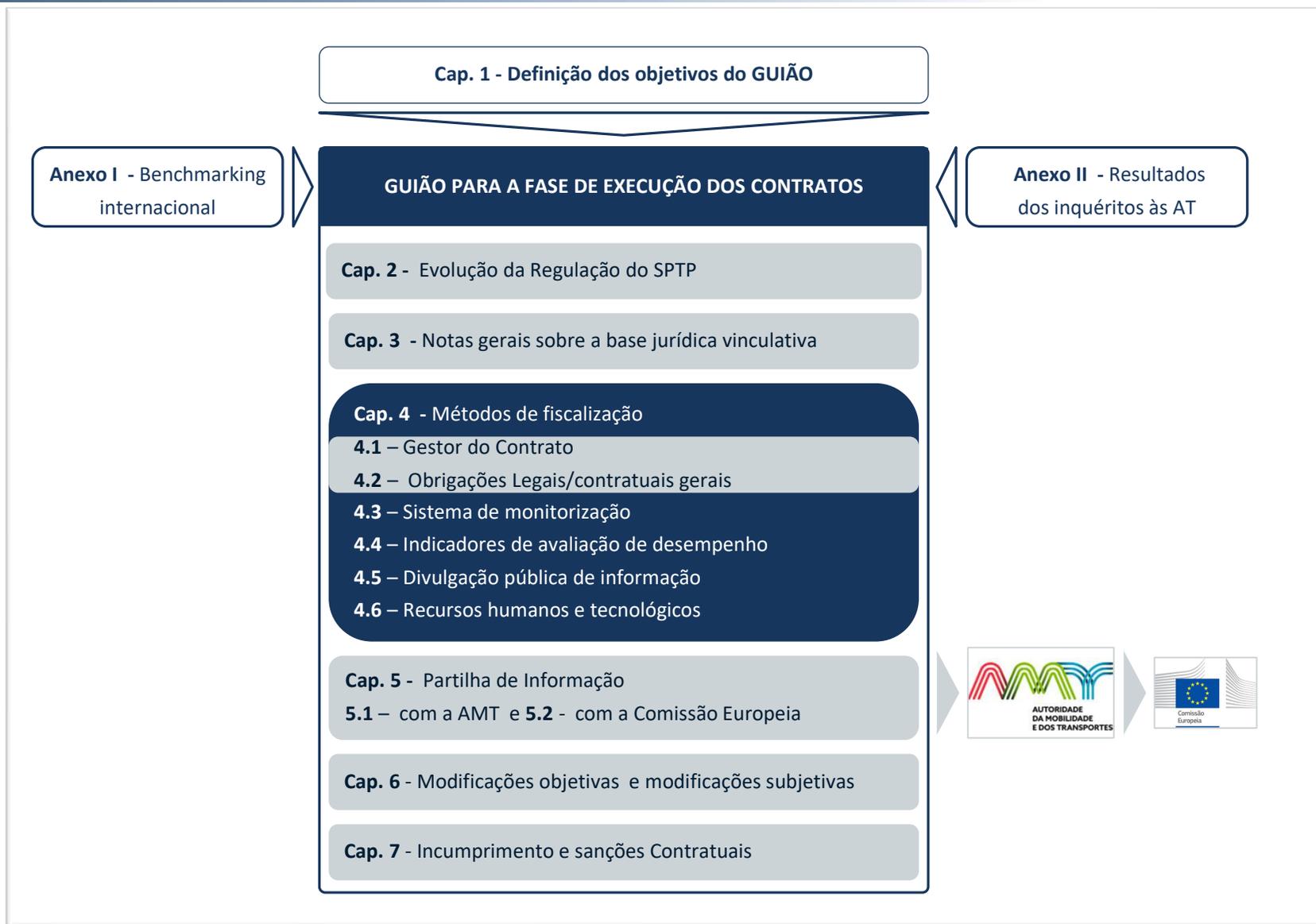


Figura 1.1 – Estrutura do Guião para a fase de execução dos contratos



2. Evolução da regulação do serviço público de transporte de passageiros

2. Evolução da regulação do serviço público de transporte de passageiros

No momento presente, o regime jurídico nacional que regula a organização, financiamento e contratualização do serviço público de transporte de passageiros rodoviário está consagrado na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (“RJSPTP”) em anexo a esta lei. Trata-se de um regime imposto pelo legislador europeu através do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, e que se traduz numa rutura de paradigma em face do antigo regime plasmado principalmente(*) no Regulamento de Transportes em Automóveis (“RTA”), aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948.

Diz-se uma “rutura de paradigma” uma vez que, comparando as “linhas mestras” do RTA e do RJSPTP, é possível concluir que:

i. O **RTA** consagrou um regime de **concessões unilaterais** cuja regra geral consiste na atribuição de “títulos de concessão” pelas autoridades aos interessados, a requerimento destes últimos e através de um procedimento não concorrencial. Os termos e condições desses “títulos de concessão” não incluem o pagamento de compensações aos operadores-

concessionários; por isso, caso a exploração do serviço se torne deficitária, o que as autoridades e os operadores fazem na prática para garantir a sustentabilidade económico-financeira da exploração é celebrarem os chamados “acordos ou protocolos” através dos quais as autoridades atribuem compensações aos operadores.

ii. Já o **RJSPTP**, em cumprimento do disposto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, veio sujeitar o “mercado” de exploração do serviço público de transporte de passageiros à **concorrência regulada**, mediante imposição às autoridades de transportes do dever de realizar concursos para a celebração de “contratos de serviço público” (que podem ser contratos de concessão ou contratos de aquisição de serviços) com os operadores, atribuindo a estes últimos a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público.

Só em situações excecionais – previstas no artigo 19.º – é admissível a celebração de “contratos de serviço público” através de ajuste direto.

(*) Não se ignora que, antes do RJSPTP, a exploração do serviço público de transporte de passageiros não resultava apenas da aplicação do RTA. Com efeito, como os artigos 7.º, 8.º e 9.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, demonstram, existem também casos em que a exploração foi atribuída através de um procedimento concorrencial ou através de um procedimento não concorrencial não regulado pelo próprio RTA. São designadamente os contratos de exploração de transportes regulares de passageiros urbanos e locais ou interurbanos outorgados nos termos da Lei n.º 10/90, de 17 de março. No entanto, a verdade é que, na prática, a maioria dos serviços públicos de transporte de passageiros em operação em Portugal tem como título de exploração o “título de concessão” do RTA.

2. Evolução da regulação do serviço público de transporte de passageiros

Além disso, e de forma distinta do RTA, o RJSPTP regula a atribuição de “compensações por obrigações de serviço público”. Em concreto, na linha do Acórdão Altmark Trans GmbH do TJUE (com base no qual foi concebido o regime de compensação por obrigações de serviço público plasmado no Regulamento (CE) n.º 1370/2007), o RJSPTP determina a obrigatoriedade da previsão, regulação e parametrização da atribuição de compensações por obrigações de serviço público no próprio contrato de serviço público, com a imposição da regra de que o seu valor “não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público” (cfr. artigo 24.º), sob pena de a compensação atribuída ser considerada como um “auxílio de estado” proibido, em regra, pelo Direito da União Europeia.

Uma tal “rutura de paradigma” não é, no entanto, súbita. A própria Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (que entrou em vigor 60 dias após a sua publicação), prevê nos seus artigos 10.º e seguintes um regime transitório que permite a passagem progressiva do RTA para o RJSPTP, atendendo a que, segundo o disposto no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a adjudicação de contratos de serviço público de transporte deve dar cumprimento ao regime de “concorrência regulada” antes descrito apenas a partir de 3 de dezembro de 2019.

Especialmente para esse efeito, o legislador criou, no artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a figura de “autorização provisória” que permitiu às

autoridades de transportes, por razões de interesse público relevante devidamente fundamentado, autorizarem a manutenção dos títulos de concessão atribuídos ao abrigo do RTA, em regime de exploração provisória, para além do termo do respetivo prazo de vigência e/ou das datas-limite previstas no artigo 9.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho. De acordo com o n.º 3 desse artigo 10.º (aditado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro), foi dada às autoridades de transportes a possibilidade de determinar a prorrogação dessas “autorizações provisórias”, no máximo, até ao dia 3 de dezembro de 2021. Por isso, atualmente, vigoram dois instrumentos principais que legitimam a exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário – i.e. e os contratos de serviço público outorgados nos termos do RJSPTP e as “autorizações provisórias” atribuídas nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as quais, na maioria dos casos são “acompanhadas/complementadas” pelos referidos “acordos/protocolos de compensações”.



3. Notas gerais sobre a base jurídica vinculativa

3. Notas gerais sobre a base jurídica vinculativa

As obrigações que vinculam os operadores de serviço público na fase de execução (i.e. a exploração do serviço) têm a sua base nos contratos de serviço público (ou, de modo mais geral, nos “títulos de exploração”), na lei e nos regulamentos aplicáveis.

3.1 Em relação às **obrigações contratuais**:

- O seu conteúdo é de modelação livre, variando consoante a opção técnica e estratégica adotadas pelas autoridades de transportes aquando da elaboração do caderno de encargos;
- O artigo 21.º do RJSPTP prevê uma lista exemplificativa das obrigações que podem/devem ser incluídas nos contratos pelas autoridades de transportes.
- No entanto, a liberdade contratual não é absoluta, considerando que:
 - i) É necessário cumprir o disposto no artigo 281.º do Código dos Contratos Públicos, segundo o qual *“o contraente público não pode assumir direitos ou obrigações manifestamente desproporcionados ou que não tenham uma conexão material direta com o fim do contrato”*; e
 - ii) A lei impõe a previsão no contrato de diversos mecanismos ou obrigações que vinculam os operadores de serviço público (e as autoridades de transportes) na fase de execução do contrato (mesmo que a densificação do conteúdo destes mecanismos e obrigações continue a caber às autoridades de transportes), nomeadamente:
 - a) Artigo 2.º-A do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que impõe a especificação das obrigações de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros e o âmbito da sua aplicação;
 - b) Artigo 4.º e Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que impõem a previsão das regras respeitantes à repartição dos custos e das receitas provenientes da exploração do serviço entre o operador e a autoridade de transportes e a fixação dos parâmetros e mecanismos adequados para a prevenção e a identificação de situações de sobrecompensação;
 - c) Artigo 45.º do RJSPTP, que obriga a previsão da aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações contratuais pelos operadores de serviço público e a fixação do prazo para reparação do incumprimento “de acordo com critérios de razoabilidade e (...) a defesa do interesse público e a manutenção em operação do serviço público de transporte de passageiros em causa”;
 - d) Artigo 418.º do Código dos Contratos Públicos, que determina a necessidade de “estabelecer indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do concessionário, da perspectiva do utilizador e do interesse público, bem como procedimentos de cálculo para a sua aferição periódica, designadamente no que respeita ao número de utilizadores e seus níveis de satisfação” – é verdade que esta norma se aplica apenas a concessões de serviço público ; contudo, segundo as

3. Notas gerais sobre a base jurídica vinculativa

instruções e recomendações dadas pela AMT, um regime “paralelo” de monitorização e avaliação do desempenho dos operadores deve ser igualmente implementado nos contratos de aquisição de serviços, de modo a contribuir a constante melhoria da qualidade do serviço.

- O incumprimento ou cumprimento defeituoso destas obrigações contratuais (quer as introduzidas por mera opção estratégica das autoridades de transportes, quer as densificadas em cumprimento das determinações legais) pode determinar, entre outras:

- i) Aplicação pelos contraentes públicos das sanções contratuais previstas no próprio contrato (nos termos do artigo 329.º do Código dos Contratos Públicos);
- ii) Resolução sancionatória do contrato (nos termos do artigo 333.º do Código dos Contratos Públicos e do artigo 45.º do RJSPTP);
- iii) Sequestro da concessão (nos termos do artigo 421.º do Código dos Contratos Públicos, aplicável apenas no caso de concessões);
e
- iv) Responsabilidade civil, penal e contraordenacional do operador.

3.2 Para além das obrigações contratuais, a execução dos contratos de serviço público de transporte de passageiros está vinculada também a um conjunto de “**obrigações normativas**”, cuja validade e eficácia não depende da sua consagração nos contratos e cujo conteúdo está definido e densificado, de forma tendencialmente completa, logo a nível legal ou regulamentar.

Exemplos dessas “obrigações normativas” são:

- a) Artigos 311.º a 315.º, 420.º-A e 454.º do Código dos Contratos Públicos

(consoante o caso) e artigos 29.º e 31.º do RJSPTP, que regulam as modificações objetivas do contrato;

- a) Artigos 316.º a 324.º do Código dos Contratos Públicos e artigo 32.º do RJSPTP, que regulam as modificações subjetivas do contrato;
- b) Artigo 22.º do RJSPTP que impõe aos operadores diferentes obrigações de informação e comunicação em relação à exploração do serviço;
- c) Artigo 42.º do RJSPTP que prevê a sujeição (e os respetivos termos) da exploração do serviço pelos operadores a supervisão e fiscalização das autoridades de transportes;
- d) Artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que impõe às autoridades de transportes o dever de apresentar relatórios anuais circunstanciados sobre as obrigações de serviço público da sua competência, sem prejuízo da obrigação “paralela” dos operadores de colaborar com as autoridades de transportes para o efeito, prevista no artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- e) Artigo 7.º, n.º 9, e artigo 10.º da Portaria 298/2018, de 19 de novembro, que impõe aos operadores obrigações de informação sobre a matéria de títulos de transportes e a matéria tarifária; e
- f) Artigos 17.º a 20.º e Anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que fixam, principalmente, às autoridades de transportes a obrigação de apresentar informações desagregadas sobre as dimensões técnicas, operacionais e económico-financeiras da exploração do serviço.



4. Métodos de fiscalização de contratos

- ▶ 4.1. Gestor do contrato
- ▶ 4.2. Obrigações legais e regulamentares de informação
- ▶ 4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização
- ▶ 4.4. Indicadores de avaliação de desempenho
- ▶ 4.5. Divulgação pública de informações
- ▶ 4.6. Recursos humanos e tecnológicos

4. Métodos de fiscalização de contratos

A) Importância (e a imperatividade) da fiscalização e supervisão da execução do contrato

A fiscalização e supervisão pelas autoridades de transportes do modo de execução de contratos de serviço público assume relevância significativa para garantir a qualidade do serviço público prestado pelo operador, permitindo às autoridades de transportes adquirir o conhecimento necessário para:

- i) avaliar a conformidade dos níveis de serviço realizados pelo operador com os padrões de qualidade fixados no próprio contrato de serviço público e na lei;
- ii) compreender as eventuais insuficiências da regulação constante do contrato de serviço público e/ou identificar as soluções de melhoria que possam ser introduzidas ao serviço; e
- iii) consoante o caso, determinar o exercício dos poderes sancionatório e de resolução do contrato por incumprimento.

A assinalada importância da fiscalização e supervisão do modo de execução de contratos é assumida pelo próprio legislador, na medida em que:

- i) O poder de fiscalização constitui um “poder de autoridade” do contraente público, que pode ser exercido através de prática de um ato administrativo, **não necessitando do consentimento/aceitação do cocontratante**. (cfr. alínea b) do artigo 302.º, n.º 1 do artigo 303.º e n.º 2 do artigo 307.º do Código dos Contratos Públicos).

ii) A prática de atos administrativos de fiscalização não está sujeita ao regime

da marcha do procedimento estabelecido pelo Código do Procedimento administrativo (cfr. n.º 1 do artigo 308.º do Código dos Contratos Públicos)

iii) Os atos administrativos de fiscalização constituem “título executivo” (cfr. n.º 1 do artigo 309.º do Código dos Contratos Públicos)

➤ Assim, caso os cocontratantes/operadores de serviço público não colaborem ou não cumpram as medidas de fiscalização impostas, os contraentes públicos/autoridades de transportes podem intentar imediatamente uma ação executiva no tribunal contra os cocontratantes/operadores de serviço público.

iv) Esses atos, porém, não são executórios, significando que *não pode ser imposto coercivamente pelo contraente público* (cfr. n.º 2 do artigo 309.º do Código dos Contratos Públicos)

v) O RJSPTP também salienta a importância da fiscalização e supervisão da execução dos contratos de serviço público no artigo 42.º.

➤ A este propósito, destaca-se especialmente os n.ºs 5 e 6 do artigo:

“5 - Quando o operador de serviço público não cumpra, dentro do prazo que razoavelmente lhe seja fixado, as determinações expressamente emitidas pela autoridade de transportes competente no âmbito dos seus poderes de fiscalização, assiste à autoridade de transportes competente a faculdade de proceder à correção da situação, diretamente ou através de terceiros, sendo os custos incorridos para o efeito suportados pelo operador de serviço público.

4. Métodos de fiscalização de contratos

6 - A autoridade de transportes competente pode recorrer à caução, caso exista, para pagamento dos custos incorridos em aplicação do disposto no número anterior, sem prejuízo da possibilidade de recurso aos meios judiciais disponíveis.”

B) Concretização do poder de fiscalização e supervisão da execução do contrato

i) Notas prévias

- A lei não tipifica de modo fechado as medidas que as autoridades de transportes podem adotar para concretizar o seu poder de fiscalização e supervisão da execução do contrato.
- As autoridades de transportes estão legitimadas para praticar quaisquer atos no âmbito do exercício do poder de fiscalização e supervisão, inclusivamente: solicitação de informações, realização de auditorias e inspeção ao local, equipamentos, documentos, registos informáticos e contabilidade.
- O poder de fiscalização e supervisão tem **limites jurídicos**:
 - i) **Em primeiro lugar**, estando em causa uma atividade administrativa (traduzida na prática de atos administrativos e na execução das correspondentes operações materiais), tem de ser assegurado o integral cumprimento dos princípios gerais estabelecidos no Código do Procedimento

Administrativo.

- Entre outros, merecem especial destaque os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que determinam, *por um lado*, que a fiscalização e supervisão da execução do contrato deve limitar-se ao necessário para garantir o cumprimento pontual e integral do contrato e, *por outro lado*, que a fiscalização não deve conduzir à diminuição da responsabilidade do próprio operador de serviço público pelo cumprimento pontual e integral do contrato.
- Dispõem exatamente nesse sentido o n.º 2 do artigo 303.º e o n.º 2 do artigo 305.º Código dos Contratos Públicos.

ii) **Em segundo lugar**, o exercício do poder de fiscalização deve respeitar a legislação em matéria de segredo profissional ou comercial e de proteção dos dados pessoais – cfr. primeira parte do n.º 2 do artigo 305.º do Código dos Contratos Públicos.

- Especialmente em relação à salvaguarda do segredo profissional/comercial, importa referir que a sua concretização **não implica necessariamente** a atribuição aos operadores de serviço público do direito de recusar a disponibilização de “informações sensíveis” às autoridades de transportes para efeitos de fiscalização da execução do contrato.

4. Métodos de fiscalização de contratos

- Como indica o disposto no n.º 3 do artigo 42.º do RJSPTP, em princípio, a proteção do segredo profissional e comercial realiza-se através da vinculação das autoridades de transportes a “*respeitar a confidencialidade das matérias que revistam a natureza de segredo comercial*”, o que significa, nomeadamente a proibição da divulgação a terceiros das informações ou documentos em causa.
- A este propósito, é importante chamar a atenção para o seguinte:
 - a) De acordo com o disposto no artigo 313.º do Código da Propriedade Industrial, para que esteja em causa segredo comercial, é necessário que estejam cumpridos os seguintes requisitos cumulativos:
 - i) Que sejam informações secretas e não de conhecimento geral ou facilmente acessíveis;
 - ii) Que tais informações tenham valor comercial que advém desse secretismo; e
 - iii) Que tenham sido objeto de diligências razoáveis no sentido de as manter secretas (designadamente a sua comunicação dessa condição previamente à sua divulgação, entre outras).
 - b) As autoridades de transportes, estando abrangidas pelo âmbito de aplicação subjetivo da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, devem cumprir integralmente

o regime de disponibilização das informações confidenciais a terceiros constante desta lei.

Neste quadro, importa destacar especialmente a regra prevista no n.º 6 do artigo 6.º, segundo o qual:

“Um terceiro só tem direito de acesso a documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa se estiver munido de autorização escrita desta ou demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação”.

iii) Em terceiro lugar, importa referir que, através da reforma de 2017 do Código dos Contratos Públicos, o legislador introduziu a figura de “gestor do contrato”, cuja função consiste no acompanhamento permanente da execução do contrato.

- Considerando a relevância dessa nova figura no âmbito de fiscalização da execução do contrato, o seu contorno jurídico será analisado com pormenor no **Subcapítulo 4.1 infra**.

4. Métodos de fiscalização de contratos

ii) *Notas pragmáticas*

- De um ponto de vista pragmático, todos os instrumentos ao dispor das autoridades de transportes para o exercício do poder de fiscalização servem para a concretização de um objetivo comum – isto é, dotar as autoridades de transportes de informações fidedignas para controlar e avaliar o cumprimento do contrato (e das normas legais e regulamentares) pelos operadores de serviço público.
- Na prática, a fiscalização e supervisão da execução do contrato se desdobra em três tarefas essenciais:
 - a) recolha de informações;
 - b) validação e análise das informações recolhidas;
 - c) utilização das informações validadas.
- Em relação à primeira tarefa “recolha de informações”:

Para além das obrigações de informação consagradas no próprio contrato de serviço público (cujo conteúdo, sem dúvida, varia de contrato para contrato), o legislador e a entidade reguladora têm estabelecido um conjunto de obrigações de informação que os operadores de serviço público devem cumprir perante as autoridades de transportes, de forma a suprir o “défice de informação” que afeta transversalmente todo o setor de transporte público de passageiros.

- Considerando a importância dessas obrigações legais e regulamentares de informação, e no propósito de facilitar a sua

identificação e compreensão pelos *stakeholders* do setor, será elaborada no **Subcapítulo 4.2** *infra* uma síntese das obrigações de informação previstas na ordem jurídica vigente.

- Em relação à segunda tarefa “validação e análise de informações”:

A sua importância deriva *não só* do facto de o cumprimento das próprias obrigações de informação dever ser objeto de fiscalização pelas autoridades de transportes (o que determina a necessidade de “validação” das informações disponibilizadas pelos operadores), *mas também* da natureza naturalmente “não processada” das informações recolhidas junto dos operadores (o que implica a necessidade de “análise” das informações validadas).

No **Subcapítulo 4.3** *infra*, será estudada a metodologia que as autoridades de transportes podem adotar para concretizar essa segunda tarefa, transformando a informação (“matéria--prima”) recolhidas dos operadores em informações processadas (“produtos”) que permitam a compreensão integrada da execução do contrato pelos operadores.

4. Métodos de fiscalização de contratos

- Em relação à terceira tarefa “utilização das informações validadas”:

Aa sua função traduz-se, essencialmente, na avaliação do desempenho do operador com base nas informações validadas e analisadas.

- Neste âmbito, importa referir que:

i) A implementação de um sistema de avaliação do desempenho do operador é obrigatória nos contratos de concessão de serviço público (cfr. artigo 418.º do Código dos Contratos Públicos) e é recomendada pela AMT para todos os tipos de contratos de serviço público;

ii) A lei permite (não obriga a) associar ao sistema de avaliação de desempenho um mecanismo de bónus/penalizações económicas, dando relevância contratual prática ao resultado de avaliação do desempenho do operador (cfr. n.º 5 do artigo 20.º e alínea e) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPPT).

- No **Subcapítulo 4.4** *infra* serão abordados diferentes tipos de sistema de avaliação de desempenho e mecanismo de bónus/penalizações económicas que podem ser adotados pelas autoridades de transportes.

Nota:

Antes de avançarmos para a abordagem dos subcapítulos seguintes, salienta-se que a sua consideração e adoção pelas autoridades de transportes deve ser ajustada em função do conteúdo de cada contrato de serviço público e dos seguintes fatores exemplificativos:

- Dimensão e complexidade técnica da operação;
- Matriz de riscos;
- Capacidade técnica e financeira da autoridade de transportes; e
- Existência de tecnologia embarcada: sistema de bilhética eletrónico, e sistema de localização (GPS).

A Figura 4.1. sintetiza a abordagem proposta neste capítulo para fiscalização e supervisão de contratos de serviço público de transportes de passageiros.

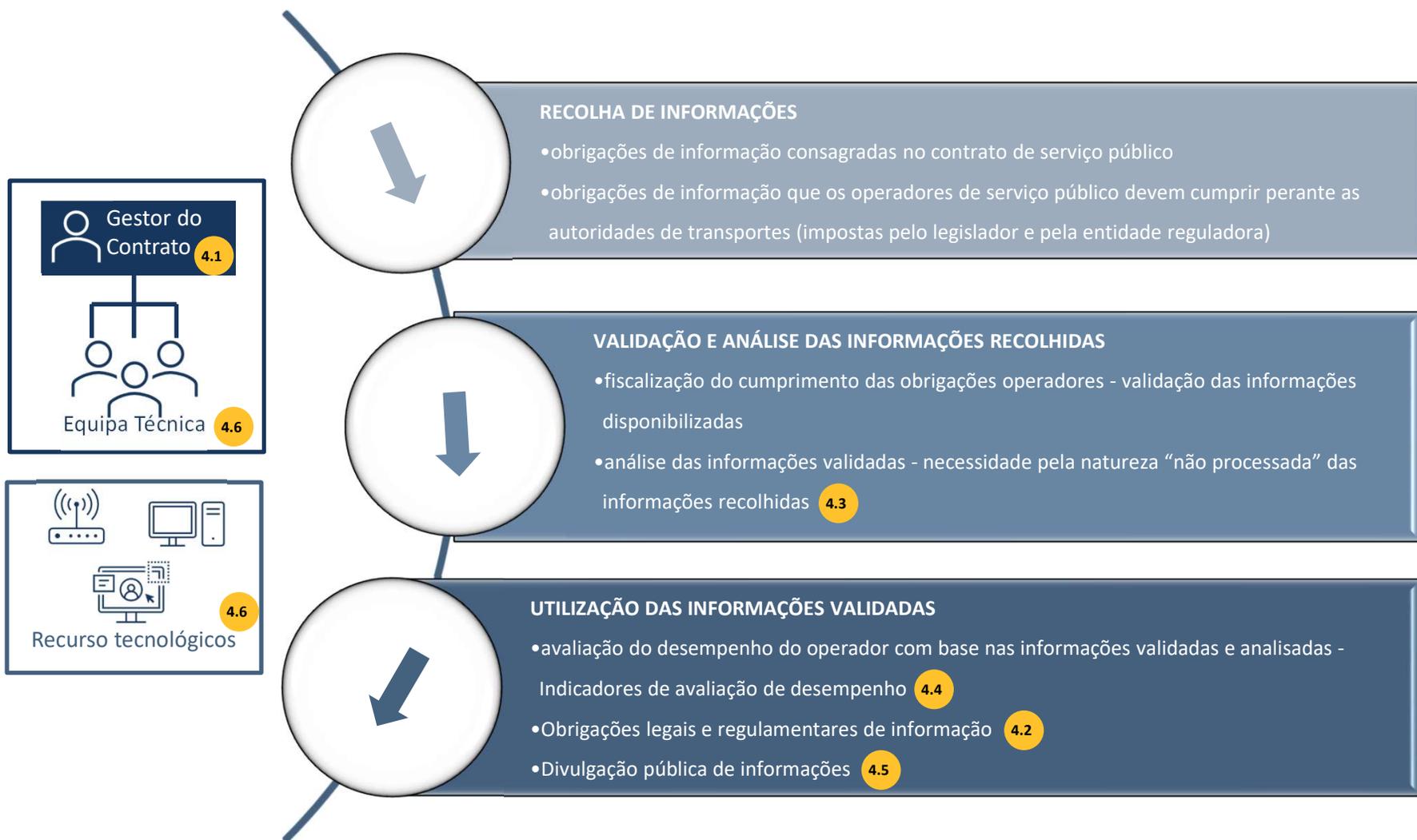


Figura 4.1 – fiscalização e supervisão de contratos de serviço público de transportes de passageiros



4.1. Gestor do contrato

4.1.1 Nota introdutória

Considerando a relevância da fiscalização da execução do contrato, o legislador do Código dos Contratos Públicos, através da reforma de 2017, introduziu a figura de “gestor do contrato”, atualmente prevista no artigo 290.º-A.

A compreensão dessa “nova” figura implica analisar as seguintes três questões fundamentais:

- a) *Quando se deve designar um gestor do contrato?*
- b) *Quais são as competências do gestor do contrato?*
- c) *Quem pode desempenhar a função do gestor do contrato?*

4.1.2 Quando se deve designar um gestor do contrato?

- A identificação do gestor do contrato é um elemento fundamental obrigatório do conteúdo do contrato (cfr. alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP)
- A falta da sua identificação determina a nulidade do contrato nos termos do n.º 7 do artigo 96.º.
- Ou o gestor do contrato está identificado logo nas peças do procedimento (ou nos esclarecimentos ou nas pronúncias sobre as listas de erros e omissões submetidas nos termos do artigo 50.º)

- Ou deve ser designado no momento da aprovação da minuta do contrato nos termos do artigo 98.º, devendo a sua identificação constar da minuta de contrato aprovada.

4.1.3 Quais são as competências do gestor do contrato?

- O gestor do contrato atua “em nome” do contraente público (cfr. alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP).
- Em termos jurídicos, tal significa que:
 - i) As competências do gestor do contrato nunca podem exceder aquelas atribuídas ao contraente público;
 - ii) A existência e o funcionamento do gestor do contrato não excluem a legitimidade de o contraente público, consoante o seu juízo de oportunidade e conveniência, exercer diretamente (em nome próprio) as suas competências; e
 - iii) As decisões e atuações adotadas pelo gestor do contrato no exercício das suas competências são imputáveis ao contraente público.

4.1 Gestor do Contrato

- Contudo, de acordo com a opção legislativa constante do artigo 290.º-A, o gestor do contrato não pode atuar em nome do contraente público em todas e quaisquer matérias respeitantes à execução do contrato: o gestor do contrato só pode exercer uma parte das competências que cabem ao contraente público nos termos da lei (cfr. artigo 290.º-A), a saber:

1) Acompanhamento permanente da execução (cfr. n.º 1 do artigo 290.º-A), que abrange:

a) **Fiscalização da execução do contrato**, nos termos da alínea b) do artigo 302.º, dos artigos 303.º, 305.º, 308.º e 309.º do Código dos Contratos Públicos e artigo 42.º do RJSPTP (*vide supra*);

b) Detecção de desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato (cfr. n.º 3 do artigo 290.º-A);

c) **Elaboração dos indicadores de execução qualificativos e qualitativos que permitam**, entre outros aspetos, **medir os níveis de desempenho do cocontratante, a execução financeira, técnica e material do contrato** (cfr. n.º 2 do artigo 290.º-A):

➤ Segundo a norma citada, a elaboração desses indicadores é obrigatória *“quando se trate de contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos”* – que são, na prática, o caso da maioria dos contratos de serviço público;

➤ Em geral, esses indicadores estão previstos logo no próprio contrato, ou por

opção das autoridades de transportes nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP, ou em cumprimento do comando legal fixado no artigo 418.º do Código dos Contratos Público para os *contratos de concessão*;

➤ Caso *não* estejam previstos no próprio contrato, uma vez que a aplicação desses indicadores poderá ter impacto na esfera jurídica do operador (sobretudo considerando que medidas corretivas poderão ser aplicadas, consoante o caso, com base no resultado da aplicação desses indicadores), a sua criação e implementação pelo gestor do contrato deve ser submetida a pronúncia *prévia* do operador;

➤ Sobre os modelos pragmáticos utilizáveis para a elaboração desses indicadores, remete-se para o **subcapítulo 4.4 infra**.

d) **Elaboração e envio ao contraente público de relatórios sobre o desempenho do cocontratante** - cfr. parte final do n.º 3 do artigo 290.º-A.

4.1 Gestor do Contrato

2) (Proposta de) aplicação de medidas corretivas ao cocontratante (cfr. n.º 4 do artigo 290.º-A):

- Segundo o próprio juízo de conveniência e oportunidade do contraente público, pode ser *delegada* no gestor do contrato a competência de aplicação de medidas corretivas que se justifiquem em face de desvios, defeitos ou outras anomalias detetadas na execução do contrato pelo cocontratante.
 - Não havendo indicações legais em sentido contrário, a delegação pode ser decidida pelo contraente público, *quer* na fase de formação do contrato, *quer* em qualquer momento durante a execução do contrato.
 - Se o contraente público decidir *não* delegar essa competência no gestor do contrato, este só pode *propor* ao contraente público, em relatório fundamentado, a aplicação de medidas corretivas que se justifiquem em face de desvios, defeitos ou outras anomalias detetadas. Tal significa que, neste caso, a decisão final de aplicação (ou não) de medidas corretivas cabe sempre ao próprio contraente público.

- Está sempre vedada a delegação no gestor do contrato da competência do contraente público de modificação e cessação do contrato (cfr. n.º 4 do artigo 290.º-A).

- Pode assim concluir-se que, em matéria de acompanhamento da execução do contrato, existem, pelo menos, dois níveis de organização, como apresentado na Figura 4.4.1:



Figura 4.1.1 – Níveis de organização de acompanhamento da execução do contrato

4.1 Gestor do Contrato

4.1.4 *Quem pode desempenhar a função do gestor do contrato?*

- A lei não regula essa matéria; tem sido entendido na doutrina que pode ser gestor do contrato pessoa singular ou pessoa coletiva.
- A entidade adjudicante pode assim escolher para gestor do contrato:
 - a) Funcionário(s) do contraente público;
 - b) Serviço interno do contraente público (existente ou a criar para o efeito);
 - c) Titular(es) do órgão executivo do contraente público;
 - d) Serviço disponibilizado por outra(s) entidade(s) administrativa(s);
ou
 - e) Profissionais externos.
- Em qualquer caso, o contraente público deve sempre garantir a **imparcialidade** do gestor do contrato, devendo evitar, entre outros, escolher pessoas ou entidades que tenham uma relação rival com o cocontratante.

A complexidade associada ao acompanhamento de um contrato de serviço público de transporte de passageiros impõe a necessidade de uma estrutura técnica de apoio à gestão de contrato para cumprimento de todas as obrigações e execução de todas as tarefas associadas. A estrutura técnica deverá ser composta de recursos humanos especialistas em diversas áreas e deverá dotar-se dos recursos tecnológicos necessários às especificidades do contrato. No

subcapítulo 4.6 *infra* apresenta-se uma abordagem relativamente aos recursos humanos e tecnológicos para a gestão de contratos.



4.2. Obrigações legais e regulamentares de informação

4.2. Obrigações legais e regulamentares de informação

Para a correta fiscalização e acompanhamento da execução do contrato público, é fundamental que os cocontratantes (operadores públicos) colaborem com a partilha de informação necessária para que a autoridade de transportes realize o seu papel de fiscalizador.

Sobre esta matéria, o **Código dos Contratos Públicos** dispõe:

a) Artigo 290.º, n.º 1:

“O cocontratante deve prestar ao contraente público todas as informações que este lhe solicitar e que sejam necessárias à fiscalização do modo de execução do contrato devendo o contraente público satisfazer os pedidos de informação formulados pelo cocontratante e que respeitem a elementos técnicos na sua posse cujo conhecimento se mostre necessário à execução do contrato.”

b) Artigo 414.º, alínea b);

“Constituem obrigações do concessionário:

...

b) Fornecer ao concedente, ou a quem este designar para o efeito, qualquer informação ou elaborar relatórios específicos sobre aspetos relacionados com a execução do contrato, desde que solicitados por escrito;”

A Lei n.º 52/2015, que aprovou o **Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros**, especifica no Artigo 22.º os deveres de informação e

comunicação. Os números 1 e 2 deste artigo estabelecem a obrigatoriedade dos operadores de registarem no SIGGESC (Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras) os dados alfanuméricos e geográficos referentes ao serviço público, designadamente quanto a percurso, paragens, horários, tarifários e ligações com outros serviços públicos e equipamentos públicos.

O número 4 do Artigo 22.º especifica o nível de desagregação das informações que o operador deve disponibilizar à autoridade de transportes:

“Anualmente, até ao final do primeiro semestre, os operadores de serviço público devem registar ou atualizar, no sistema de informação referido no n.º 1, o respetivo relatório e contas anual referente ao ano anterior, bem como os dados anuais a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do IMT, I. P., os quais incluem, designadamente, e para cada linha, área geográfica e título de transporte, a seguinte informação:

- a) Dados geográficos e alfanuméricos de caracterização de cada linha e paragem;*
- b) Horário;*
- c) Tarifários;*
- d) Número de veículos.km produzidos;*
- e) Número de lugares.km produzidos;*
- f) Número de passageiros transportados;*
- g) Número de passageiros.km transportados;*
- h) Número de lugares.km oferecidos;*
- i) Receitas e vendas tarifárias anuais;*

4.2. Obrigações legais e regulamentares de informação

j) Custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor;

k) Velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta;

l) Tipologia de veículo utilizado, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.”

Os demais deveres e poderes referentes à partilha e divulgação de informação acerca da prestação do serviço público de transporte de passageiros encontram-se nos números seguintes do Artigo 22º da Lei n.º 52/2015:

“5 - O registo dos dados referidos nos números anteriores cabe aos operadores de serviço público respetivos, competindo às autoridades de transportes garantir que esse registo é efetuado, bem como validar os dados.

6 - Os operadores de serviço público devem divulgar ao público, na Internet, informação relevante detalhada sobre as características do serviço público de transporte prestado, nos termos a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do IMT, I. P., competindo às autoridades de transportes verificar o cumprimento do presente artigo.

7 - As autoridades de transportes competentes, o IMT, I. P., e a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), podem realizar auditorias técnicas e financeiras ao funcionamento dos operadores de serviço público, tendo estes o dever de colaborar nas mesmas.

8 - A informação prestada ao abrigo do presente artigo pode ser divulgada ao público, designadamente para efeitos de preparação de procedimentos concursais, sem prejuízo da salvaguarda de informação que constitua segredo

comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica.

9 - O disposto no presente artigo aplica-se igualmente aos serviços públicos de transporte de passageiros expresso, flexível e escolar.

10 - O sistema de informação previsto no presente artigo interliga-se com a plataforma de interoperabilidade da Administração Pública e com o sistema de pesquisa online de informação pública a que se refere o do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 29/2000, de 13 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, e 73/2014, de 13 de maio, e assegura o cumprimento da Lei n.º 36/2011, de 21 de junho”

No que se refere ao Artigo 22º da Lei n.º 52/2015, a AMT disponibilizou às autoridades de transportes orientações (http://www.amtautoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf) quanto ao seu impacto concorrencial (reforçado pela AdC - Análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao 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://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf).

4.2. Obrigações legais e regulamentares de informação

O SIGGESC não é assim a única forma de transmissão de informação e se, por alguma razão, a plataforma não está disponível, os operadores devem enviar a informação diretamente para as autoridades, sendo que estas têm o poder de regulamentar/contratualizar as suas interações com os respetivos operadores.

Os dados do SIGGESC devem assim ser considerados como um mínimo, no entanto a sua validação/avaliação do cumprimento das obrigações pelos operadores estará fortemente dependente do integral e correto carregamento dos dados por parte de todos os operadores em SIGGESC.

Caso contrário, os mecanismos previstos na lei e desenvolvidos neste guião dificilmente poderão ser postos em prática o que não possibilitará uma efetiva fiscalização dos contratos e consequentes penalizações por incumprimento das OSP.

Desta forma, e sem prejuízo da necessidade do cumprimento das obrigações de reporte na plataforma SIGGESC que podem ser consideradas como básicas para a atividade de fiscalização da autoridade de transporte, poderão ser adotadas outras para operações (logo, contratos) que possuam outros mecanismos de reporte de informação de complexidade diversa. Adicionalmente, os recursos humanos e tecnológicos, assim com a capacitação técnica, são específicos em cada autoridade de transportes, cabendo a cada autoridade avaliar as exigências que estão contidas no contrato e o formato de partilha das informações sobre a prestação do serviço público.



4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

Os indicadores para acompanhamento e avaliação de desempenho são ferramentas reconhecidas para a gestão de projetos e negócios. Dependendo do local e autor, os indicadores de desempenho podem ter diferentes designações, incluindo, “indicadores de Transporte Sustentável”, “Indicadores de Performance” (em inglês, são comumente referenciados como KPIs, “Key Performance Indicators”) ou apenas “Estatísticas de Transportes”.

A avaliação de desempenho é amplamente utilizada para o planeamento e monitorização de sistemas de transporte. A sua utilização permite às autoridades de transportes, responsáveis pelo planeamento e monitorização e às entidades reguladoras determinar se os recursos utilizados estão a ser bem geridos e utilizados, identificando potenciais problemas e verificando se as estratégias definidas estão a proporcionar os resultados esperados. Do ponto de vista da entidade reguladora, a avaliação de indicadores de desempenho permite analisar se a operação de um operador privado (ou público) sob a sua supervisão está a ser desempenhada de acordo com os contratos estabelecidos e a legislação/regulamentação em vigor.

O sucesso do uso de indicadores como ferramenta de gestão está relacionado a uma boa compreensão dos objetivos e características da organização e a consequente adequada escolha desses indicadores. Doran (1981) sugere que a escolha dos objetivos deve seguir os critérios resumidos no acrónimo **SMART**:

- **S**pecific (Específicos): Os objetivos devem ser claros e específicos, sem margem para interpretações;
- **M**easurable (Mensuráveis): Os objetivos devem poder ser quantificados, isto é, medidos em números;
- **A**chievable (Alcançáveis): Deve ser possível atingir os objetivos, ou seja, os objetivos devem ser concretizáveis;
- **R**elevant (Relevantes): Os objetivos devem ser relevantes para a organização;
- **T**ime-related (Temporizável): Os objetivos deve ser alcançáveis no prazo definido.

Como a avaliação de uma organização normalmente envolve mais de uma dimensão, raramente um único indicador é suficiente para retratar uma situação de forma completa. É comum o emprego de um conjunto de indicadores de forma a caracterizar os diferentes aspetos de um mesmo fenómeno que se pretende acompanhar.

Além da utilização para avaliar o cumprimento de metas de desempenho operacionais de empresas/operadores, como é o caso do objetivo deste Guião, o acompanhamento de indicadores de desempenho pode ajudar, por exemplo, alimentando ou avaliando o planeamento do sistema de transportes. A Figura 4.3.1 apresenta cinco funções diferentes e complementares de indicadores, cada um desempenhando um importante papel no processo de planeamento de transportes.

4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

MACRO	Indicadores de desenvolvimento sustentável	Estatísticas gerais sobre a socioeconomia e meio ambiente da região: demografia, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), emprego, emissões de poluentes, resíduos sólidos, etc.
	Indicadores de transporte sustentável	Estatísticas gerais sobre a economia e impactos sociais e ambientais no setor dos transportes: emissões, redução de acidentes, repartição modal, etc.
MICRO	Indicadores de planeamento estratégico de transportes	Acompanhamento das estratégias de longo prazo definidas para o setor de transportes: dimensão da rede, frota, acessibilidade aos modos de transporte, etc.
	Indicadores de planeamento de transporte público	Estatísticas gerais sobre os sistemas de transporte público: tempo de viagem, número de viagens, nível de serviço, procura, etc.
	Indicadores operacionais de transporte público	Estatísticas específicas sobre a operação de sistemas de transporte: consumo de combustíveis/energia, limpeza, velocidades, oferta, atrasos, acidentes, etc.

Figura 4.3.1 – Diferentes objetivos de indicadores de desempenho
 Fonte: Adaptado do Report TCRP 88. Elaboração própria do consultor

O conjunto de **indicadores de planeamento** tem como objetivo disponibilizar informações à entidade reguladora e poder concedente apoiando o planeamento e monitorização do sistema de transportes. Segundo o Transport Research Board (2003), os indicadores de desempenho podem apoiar o planeamento de sistemas de transportes de diferentes formas:

1. Permitir que as entidades responsáveis pelo planeamento e operadores avaliem se os recursos são utilizados de forma eficiente;
2. Identificar potenciais problemas;
3. Avaliar tendências existentes no sistema;
4. Avaliar resultados de estratégias adotadas;
5. Comparar a operação com outros operadores: Benchmarking, e;
6. Criar incentivos/desincentivos.

Os **indicadores operacionais** podem cumprir dois papéis. Por um lado, podem ser inseridos no contrato para compor a fórmula paramétrica de reajuste tarifário e gerar estímulos financeiros ou penalidades. Nesses casos é fundamental que os indicadores escolhidos estejam dentro do controle do operador e possam ser monitorizados pela autoridade de transportes. Ou seja, o operador deve ser capaz de gerar todas as informações necessárias para compor os indicadores. Essa questão torna-se ainda mais importante quando os indicadores de desempenho influenciam a remuneração do operador por meio de multas, penalidades e bônus. O segundo papel relaciona-se com a produção de informações de suporte à tomada de decisão da autoridade de transportes.

4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

Os indicadores que podem ser influenciados por fatores alheios à vontade/capacidade do operador podem comprometer a boa execução do contrato e gerar conflitos entre o poder concedente e o concessionário.

O indicador “Tempo de viagem”, por exemplo, é um ótimo indicador de desempenho sob a perspetiva do planeamento da mobilidade urbana, pois apresenta o tempo despendido para realizar uma determinada viagem, sendo uma proxy das condições de mobilidade (congestionamento) de uma região.

Contudo, o operador não possui controle pleno sobre o tempo de viagem. Se algo acontecer ao longo do percurso de uma determinada linha, como por exemplo, um acidente envolvendo duas ou mais viaturas ou uma alteração física da infraestrutura, como aluimento de terras, inundação, etc., o operador não tem forma de ultrapassar autonomamente essa situação. O atraso gerado por um desses incidentes não é causado por uma falha na operação, mas sim por um fator externo. Embora esse indicador não possa compor a fórmula paramétrica, ele deve ser gerado, por força de contrato, pelo operador e partilhado com a autoridade de transportes.

Por outro lado, o indicador “Pontualidade”, que avalia se as viagens estão a iniciar-se no horário programado, na paragem inicial da linha, depende apenas de fatores operacionais e da capacidade de organização do operador. Assim, esse indicador pode estar inserido na fórmula paramétrica ou pode ser utilizado para gerar penalidades/bónus para servir de incentivo/desincentivo financeiro para o operador prestar os serviços contratados corretamente.

4.3.1 Processo de desenvolvimento de um sistema de monitorização de indicadores de desempenho

O Transport Research Board (2003), a partir de uma vasta revisão da literatura numa análise de mais de 20 sistemas de autocarros em diversos locais do mundo, elaborou uma metodologia para o desenvolvimento de um sistema de indicadores aplicada ao setor de transportes públicos de passageiros. Em linha com Doran (1981), a publicação sugere que um sistema de monitorização deve incluir indicadores que possuam as seguintes características:

- Serem aceites pelos *stakeholders*;
- Estarem alinhados com os objetivos do operador e da comunidade;
- Serem claros;
- Serem baseados em informações de recolha fácil;
- Terem um nível de detalhe adequado;
- Serem em quantidade adequada;
- Serem de fácil partilha e publicação;
- Serem divulgados periodicamente; e
- Contribuírem para tornar o sistema mais confiável melhorando sua credibilidade.

A monitorização dos indicadores deve ser acompanhada tendo por base valores de referência e metas. Desta forma, o poder concedente estabelece sobre que métricas o operador será avaliado e conseqüentemente penalizado ou bonificado.

4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

O referido documento sugere ainda um roteiro com oito passos para desenvolver/aperfeiçoar um sistema de monitorização de indicadores de qualidade em sistemas de autocarros. São eles:

1. Definir metas e objetivos;
2. Capacitar equipas técnicas para gestão dos indicadores;
3. Identificar utilizadores (para quem os indicadores serão gerados: público geral, autoridade de transportes, operadores, etc.) e restrições existentes;
4. Selecionar os indicadores, valores de referência e gerar consenso entre os *stakeholders*;
5. Testar e implementar os indicadores;
6. Monitorizar os indicadores e reportar a performance do sistema;
7. Integrar os resultados das análises com o processo de tomada de decisão; e
8. Rever e atualizar o programa de indicadores.

Conforme indica o passo 8, o sistema de monitorização de indicadores de desempenho deve ser periodicamente revisto e atualizado. Contudo, os indicadores de desempenho inseridos no contrato de concessão não podem ser alterados unilateralmente ao longo do período de execução do contrato, sendo no entanto possível introduzi-los em contratos seguintes.

Esta metodologia desenvolvida pelo *Transportation Research Board* considera indicadores de diferentes níveis, como aqueles apresentados na Figura 4.3.1, tendo um carácter essencialmente direcionado para o planeamento do sistema.

A Comissão Europeia financiou um projeto designado SPUTNIC – “Strategies for Public Transport in Cities” – no qual um dos relatórios elaborados - “*Public Service Contracts, Incentives and Monitoring*” - abordou as estratégias para monitorizar contratos de serviços de autocarros delegados à iniciativa privada.

Nesse relatório é apresentada uma metodologia para o desenvolvimento de um sistema de monitorização de indicadores de desempenho com sete passos. São eles:

1. Identificar objetivos e critérios (ex.: pontualidade);
2. Identificar indicadores para medir os critérios estabelecidos (ex.: serviços com mais de 3 minutos de atraso);
3. Definir valores alvo (ex.: 95% dos serviços devem ser pontuais) e limites inaceitáveis de performance (se aplicável);
4. Definir métodos de medição apropriados para cada indicador (por exemplo, análise dos dados do sistema de gestão da frota);
5. Recolher dados;
6. Analisar os dados recolhidos;
7. Avaliar os resultados e aplicar medidas corretivas.

4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

4.3.2 International Bus System Benchmarking

O *International Bus Benchmarking Group* (IBBG)* é um programa abrangente de benchmarking de operações de autocarros gerido pelo *Transport Strategy Centre* do *Imperial College London*. Atualmente o consórcio é composto por 15 entidades que detêm operações de média e grande dimensão localizadas em todo o mundo, incluindo o operador da cidade de Lisboa, a Carris:

- Transport Metropolitans de Barcelona (TMB, Barcelona),
- Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB/MIVB, Brussels),
- Dublin Bus (Dublin),
- IETT Isletmeleri Genel Müdürlüğü (IETT, Istanbul),
- Rapid Bus Sdn Bhd (RapidKL, Kuala Lumpur)
- London Buses (LBSL, London),
- Societe de Transport de Montréal (STM, Montréal),
- Mosgortrans (Moscow),
- MTA – MTA New York City Transit (New York),
- Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP, Paris),
- King County Metro Transit (King County Metro, Seattle),
- Singapore Mass Rapid Transit (SMRT Buses, Singapore),
- State Transit (Sydney),
- Coast Mountain Bus Company (CMBC, Vancouver).

O Objetivo do IBBG não é apenas realizar uma comparação de dados ou ranking de desempenho. A intenção é identificar as melhores práticas em operações e gestão, estimulando perguntas, e identificando linhas de investigação.

De acordo com o IBBG, é necessária uma análise crítica para compreender os constrangimentos e fatores externos que afetam o desempenho e a partir da análise identificar resultados implementáveis: melhores práticas, partilha de informação, e potenciais estratégias para a melhoria do desempenho da gestão.

Em resumo, o IBBG questiona-se constantemente sobre:

- Qual o operador com melhor gestão e desempenho?
- É possível aprender com esse operador?
- Como melhorar?

Anualmente, são recolhidos dados de cada membro do grupo para uma avaliação comparativa. Posteriormente é utilizado Um modelo de dados para produzir indicadores chave de performance (KPI)s para comparações de desempenho. As organizações analisam as tendências e explicam o seu desempenho. A partir dos KPIs, são identificados tópicos para investigação subsequente.

O IBBG deixa claro que a função de um sistema de monitorização vai além da análise da operação pela autoridade de transportes. Ele permite comparar sistemas de diferentes regiões, partilhar experiências e definir padrões de comparação. A divulgação dos KPIs de todo o grupo estimula uma competição saudável entre os diferentes operadores e permite à população questionar e analisar se o serviço público está a ser prestado a um nível adequado.

*<https://busbenchmarking.org/>

4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

À luz do trabalho desenvolvido pelo IBBG, é recomendável que os indicadores de desempenho escolhidos para incluir no sistema de monitorização utilizem uma metodologia de cálculo comum a outros sistemas. Será assim possível comparar as operações e encontrar ineficiências e/ou pontos positivos.

4.3.3 Fonte de informação

Qualquer monitorização/gestão de um contrato implica a montagem de uma estrutura técnico-administrativa capaz de garantir o cumprimento e a racionalidade do contrato. Assim, a definição de indicadores de desempenho, assim como a geração de dados primários e o sistema de monitorização, não deve ser uma tarefa árdua e muito pesada. Cabe à autoridade de transportes no momento da seleção dos indicadores ponderar entre os aspetos técnicos e financeiros.

As fontes e utilização da necessária informação para o cálculo e geração dos indicadores são tão importantes quanto o próprio indicador. As informações necessárias para o cálculo dos indicadores de desempenho devem ser disponibilizadas diretamente da fonte primária para a instituição responsável pelo seu cálculo (autoridade de transportes). Ou seja, é obrigação do operador disponibilizar dados sobre a operação para que a autoridade de transportes possa calcular os indicadores de desempenho e publicá-los. A disponibilização de dados deve ser realizada preferencialmente por via digital, de forma automática e sem intermediação de terceiros. Na falta de um sistema eletrónico de geração e transmissão de dados (GPS, por exemplo), a autoridade reguladora podem exercer essa função através de uma equipa de fiscais.

O cálculo dos indicadores de desempenho não deve assim ser realizado pelo operador, ao invés deve sempre ser concretizado pela autoridade de transportes, sem prejuízo do operador poder, de forma autónoma realizar o mesmo cálculo. Para que isso seja possível, o contrato deve impor obrigatoriedade da geração e partilha de informação, deixando claro que informação os operadores devem disponibilizar e como deve ser transmitida, em que formato e com periodicidade. Desta forma será possível à autoridade de transportes utilizar as informações transmitidas pelo operador para calcular os indicadores de desempenho. A Figura 4.3.2 ilustra como o fluxo de informações deve ser estabelecido num sistema de monitorização de indicadores de desempenho.

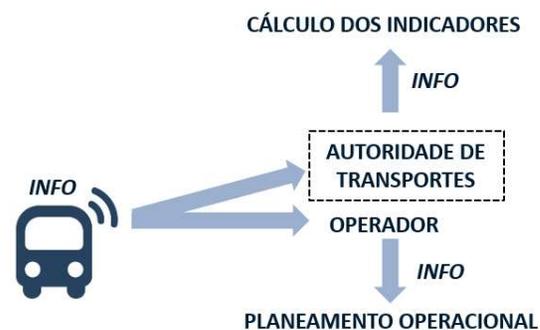


Figura 4.3.2 - Fluxo de informações na monitorização de indicadores

4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

4.3.4 Definição das entidades envolvidas

A avaliação de resultados de uma política de transportes é uma atividade complexa que envolve diferentes áreas do conhecimento e tem que acomodar interesses potencialmente conflitantes das diversas entidades. É possível identificar quatro grupos de interesse: os utilizadores do sistema, a comunidade, os operadores e a autoridade de transportes. Cada um destes detém os seus próprios interesses e, portanto, terão de ser contemplados no processo de desenvolvimento de um sistema de monitorização de indicadores de desempenho.

Utilizador	Comunidade	Operador	Autoridade de Transportes
<ul style="list-style-type: none">• Disponibilidade do serviço• Conforto e conveniência do serviço prestado	<ul style="list-style-type: none">• Equidade• Poluição• Congestionamento• Acessibilidade	<ul style="list-style-type: none">• Retorno financeiro esperado• Gestão de riscos• Satisfação dos clientes	<ul style="list-style-type: none">• Performance organizacional• Conformidade com os serviços contratados

Figura 4.3.3 – Interesses dos diferentes stakeholders em sistemas de transporte público

Fonte: TCRP Report 88. Elaboração própria do consultor

Do ponto de vista da autoridade de transportes, os indicadores de desempenho devem contribuir para o acompanhamento efetivo da performance da entidade adjudicatária e do cumprimento dos serviços contratados. Sendo assim, sob essa perspetiva os indicadores de desempenho devem responder às seguintes perguntas (TCRP Report 88):

Qualidade: A qualidade do serviço prestado está a ser assegurada? A manutenção dos equipamentos e imóveis está a ser realizada corretamente?

Equilíbrio do contrato: O prestador do serviço está a ser remunerado justamente? Os recursos financeiros disponíveis estão a ser bem aplicados?

Prestação do serviço: A operação do sistema está a ser realizada de acordo com o programado?

Do ponto de vista do operador, os indicadores de desempenho devem refletir a sua expectativa sobre a rentabilidade dos investimentos realizados. Sendo assim o operador deve responder às seguintes perguntas:

- Retorno financeiro: A rentabilidade dos investimentos realizados está em linha com o retorno esperado? As receitas conseguem cobrir os custos e gerar um lucro razoável?
- Procura: A quantidade de passageiros transportados está a aumentar ou diminuir?
- Eficiência: Os custos da operação estão a aumentar ou diminuir?
- Satisfação do utilizador: Os utilizadores estão satisfeitos com o serviço prestado? Como atrair novos utilizadores?

4.3. Desenvolvimento e implementação de um sistema de monitorização

Em sistemas de transporte público, os indicadores de desempenho devem ainda considerar os consumidores diretos e indiretos (comunidade) do serviço.

Do ponto de vista do consumidor direto, os utilizadores do serviço prestado, o serviço de transporte público só é considerado como uma opção quando este está disponível ou quando está próximo de sua localização, isto é, quando o utilizador consegue chegar a pé a uma paragem, quando a capacidade de transporte oferecida é suficiente e quando o serviço está disponível no momento em que o utilizador deseja utilizá-lo. De acordo como TCRP Report 88, se um desses fatores não for adequado o transporte público deixa de ser uma opção para o utilizador. Assim, o utilizador optará por outro modo de transporte para realizar a sua viagem ou deixará de realizá-la. Resumidamente, os fatores que os utilizadores tomam em consideração quando optam por um modo de transporte público são:

- Disponibilidade espacial: Onde o serviço é prestado? Como chegar até a paragem?
- Disponibilidade temporal: Quando o serviço é prestado?
- Disponibilidade de informação: O utilizador sabe como utilizar o sistema?
- Capacidade: Existe capacidade disponível para transportar o utilizador?
- Qualidade: De que modo o serviço é prestado?

Por fim, a comunidade – a população que impacta e é impactada pelo sistema de transportes - possui outra perspetiva sobre o sistema. Assim, um sistema de indicadores de desempenho focado neste grupo necessita comunicar as seguintes informações:

sistema?

- Sustentabilidade: Qual o impacto ambiental e social do sistema na comunidade?
- Custo: Qual o custo para disponibilizar o sistema? Qual o impacto do sistema no orçamento público?
- Eficiência: Os recursos estão a ser aplicados corretamente? Existem desaproveitamentos no sistema, como por exemplo, excesso de autocarros realizando viagens sem passageiros?
- Emprego: O sistema consegue assegurar as linhas de desejo (local de trabalho, estudo, lazer, etc.) da comunidade? Qual o impacto do sistema no acesso ao emprego, educação, saúde, etc.?

Em resumo, as autoridades de transportes deverão ter presente as necessidades e expectativas de todos os *stakeholders* do sistema, e considerando a disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, desenvolver e implementar um sistema de monitorização que numa visão estrita da monitorização e fiscalização do contrato deverá permitir o cálculos dos indicadores de avaliação e desempenho, apresentados n subcapítulo 4.4. infra.

Idealmente o sistema de monitorização deverá ser capaz de dar resposta não só ao acompanhamento e fiscalização do contrato mas ter como objetivo o planeamento do sistema de transportes mais adequado às populações servidas, numa perspetiva de melhoria contínua.



4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

O CPP - Código dos Contratos públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008) refere que o contrato de concessão de serviço público “deve estabelecer indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do concessionário, da perspetiva do utilizador e do interesse público, bem como procedimentos de cálculo para a sua aferição periódica, designadamente no que respeita ao número de utilizadores e seus níveis de satisfação.”

O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (Lei n.º 52/2015) estabelece no Artigo 21º que “compete às autoridades de transportes proceder ao acompanhamento dos contratos de serviço público de que sejam titulares ao abrigo do presente RJSPTP, diretamente ou por delegação de competências, e monitorizar o respetivo cumprimento, designadamente com base na informação contida no sistema de informação de âmbito nacional referido no artigo seguinte, bem como no conjunto de indicadores estabelecidos nos contratos celebrados”.

À luz do indicado na Lei nº 52/2015 e no CPP, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)^(*) divulgou o relatório “Informação às Autoridades de Transportes: Indicadores de monitorização e supervisão” no qual apresenta um elenco não exaustivo de indicadores a incorporar nos cadernos de encargos e contratos de serviço público ou em instrumento regulamentar. Estes indicadores têm por objetivo auxiliar na elaboração, supervisão e fiscalização de contratos de serviço público.

O TRB - Transport Research Board (2003) organizou num relatório técnico uma coletânea de indicadores passíveis de serem utilizados por autoridades de transportes. Este relatório disponibiliza um vasto conjunto de medidas de desempenho (130 “famílias” de indicadores e mais de 400 tipos de indicadores) como referência para entidades que necessitem de desenvolver um programa de medição de desempenho. Uma vez que seria de esperar que as entidades incorporassem apenas um pequeno número de medidas nos seus programas, foram disponibilizados vários métodos para ajudar a identificar rapidamente as medidas apropriadas.

Como referido anteriormente, a escolha desses indicadores deve considerar:

- Capacidade técnica da Autoridade de Transporte;
- Orçamento disponível para a atividade de gestão/monitorização do contrato;
- Disponibilidade de recursos humanos e tecnológicos;
- As obrigações de recolha e divulgação de informações especificadas no contrato;
- A proporcionalidade entre a dimensão das operações com o sistema de indicadores de desempenho desejado;
- Capacidade de serem comparáveis com outros sistemas de autocarros.

Segundo o TRB (2003), os indicadores de desempenho para sistemas de transportes podem ser divididos em diferentes categorias, cada uma com foco e audiência específicas.

(*) mais informação em :
https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Este capítulo apresenta essas categorias, os fatores que cada indicador considera, os recursos típicos necessários para calcular esses indicadores, e as frequências típicas de notificação. A periodicidade com a qual os indicadores são calculados depende dos recursos tecnológicos e humanos disponíveis.

4.4.1 Categorias de Indicadores de Desempenho

Disponibilidade

A disponibilidade do serviço de transporte público é essencial para potenciais passageiros: se o serviço de transporte não for prestado para os locais de destino dos utilizadores e no horário que necessitam viajar, o serviço tem pouca utilidade. A maioria dos aspetos da disponibilidade está sob o controlo da Autoridade de Transporte, dentro dos limites de seus recursos financeiros e de pessoal. Estes aspetos incluem onde, com que frequência e com que amplitude temporal é prestado o serviço, a facilidade com que os passageiros podem dispor de informação sobre o serviço e se as restrições de capacidade limitam a disponibilidade.

Muitos indicadores de desempenho de disponibilidade são simples de calcular, exigindo apenas dados básicos de horários e percursos, tais como horários ao público e mapas do sistema. Indicadores mais detalhados, particularmente de cobertura de serviços (acessibilidade), requerem normalmente softwares de sistema de informação geográfica (SIG).

Os indicadores medidos pela disponibilidade tendem a mudar pouco frequentemente, o que significa que, na maioria dos casos, podem ser

calculados com pouca frequência. De acordo com o TRB (2003) os indicadores de cobertura de serviço podem ser avaliados anualmente, enquanto que as medidas de disponibilidade temporal só precisam de ser medidas com a mesma frequência com que o serviço muda, verão/inverno, escolar/férias escolares.

Os indicadores de desempenho de disponibilidade são um reflexo da política local/regional de transporte e estão diretamente relacionados com o planeamento. Sendo assim, na maior parte dos casos, os operadores não possuem qualquer relação/responsabilidade relativamente a estes indicadores, uma vez que é da competência da autoridade de transportes realizar o adequado planeamento e desenvolvimento da rede de transporte. Um exemplo de indicador de desempenho desta categoria poderá ser a “Percentagem de Cobertura” de um serviço de transporte, calculada a partir da percentagem da população que se encontra a uma distância a pé de uma paragem de transporte público.

Prestação de serviço

Os indicadores de desempenho de prestação de serviço avaliam a experiência dos passageiros que utilizam o transporte público. Muitos destes indicadores avaliam características diretamente sob o controlo da autoridade de transportes, enquanto outras são pelo menos parcialmente influenciadas por fatores externos, tais como a procura dos passageiros e o congestionamento.

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Estes indicadores podem avaliar a fiabilidade do serviço, a qualidade das interações entre os utilizadores e o operador, o conforto dos passageiros, a satisfação geral do cliente e lealdade, e se o operador alcançou os objetivos do projeto a curto prazo.

Estes indicadores tendem a exigir grandes quantidades de dados, recolhidos numa base regular. Os indicadores de desempenho mais simples requerem apenas que sejam mantidos bons registos. Indicadores mais complexos requerem uma recolha de dados manual ou automatizada extensiva. O TRB (2003) recomenda que a maioria dos indicadores desta categoria sejam calculados e divulgados mensalmente, a fim de maximizar a sua utilidade na identificação de potenciais problemas.

Um exemplo de indicador desta categoria é o “Índice de Pontualidade”, que mede a pontualidade do operador na realização do serviço contratualizado, ou seja, se a viagem inicia no horário previsto no plano de operação e na divulgação ao público. No caso de linhas com alta frequência, pode aferir-se a regularidade do intervalo entre passagens. Este indicador está diretamente relacionado com a gestão da operação realizada pelo operador. Sendo assim, esse tipo de indicador é apropriado para a elaboração de um sistema de incentivos e penalidades como forma de monitorizar a qualidade do serviço prestado.

Tempo de viagem

Os indicadores de desempenho de tempo de viagem avaliam em quanto tempo se realiza uma viagem de transporte público por si só ou em relação a outro

modo, como o transporte individual. Estes indicadores também podem ser utilizados para avaliar a rapidez com que as pessoas ou os veículos afetos ao transporte público podem viajar entre dois pontos, quantos transbordos são necessários, e como os tempos de viagem variam de dia para dia. Viagens que demoram um tempo significativamente superior, particularmente em relação ao automóvel, serão pouco atrativas para potenciais utilizadores.

Os indicadores de desempenho relacionados com o tempo são úteis para avaliar a qualidade do serviço de determinadas viagens, enquanto as medidas relacionadas com a velocidade são úteis para avaliar a qualidade do serviço ao longo de determinadas localidades. Ambos os tipos de indicadores são úteis para demonstrar os efeitos do congestionamento nos percursos e identificar a necessidade de meios adicionais para manter o plano de oferta ou uma intervenção na infraestrutura viária (como por exemplo a elaboração de corredores exclusivos para transporte público).

Um indicador de desempenho para essa categoria é o “Fator de Fiabilidade”, que mede a percentagem de viagens em que o tempo de viagem é superior ao tempo programado (média dos tempos de viagens ou o tempo de viagem divulgado pelo operador). Para o cálculo deste indicador é necessário um grande volume de dados, uma vez que é necessário monitorizar o horário exato de início e fim de cada circulação. Caso esteja previsto no contrato, a Autoridade de Transportes pode utilizar os dados de GPS dos veículos para realizar esta monitorização. Caso não exista esta obrigação, a Autoridade de Transporte pode avaliar este desempenho com recurso a uma equipa de fiscais.

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Uma vez que os indicadores de desempenho de tempo de viagem são influenciados por fatores externos à operação, estes não devem ser utilizados como forma de gerar penalidades ou bónus aos operadores.

Indicadores deste tipo são úteis para verificar se a rede de transporte está a funcionar do modo esperado, de acordo com o planeamento realizado pela Autoridade de Transportes. Caso haja uma discrepância expressiva neste indicador, deverá ser revisto o plano de operação e/ou implementação de medidas de gestão de tráfego rodoviário para aumentar a fiabilidade do tempo de viagem.

Segurança

Indicadores desta categoria avaliam a probabilidade de ocorrência de um crime ou um acidente durante uma viagem. As perceções do utilizador sobre segurança e proteção são muito importantes para compreender as condições reais da operação. Um inquérito à satisfação do cliente pode ajudar a conhecer estas perceções. Complementarmente, dados/registos da polícia (boletins de ocorrência que registam crimes ocorridos durante a viagem num veículo afeto à operação) também podem ser utilizados.

Manutenção

Os indicadores de desempenho da categoria manutenção refletem a qualidade do programa de manutenção do operador e da fiabilidade operacional do sistema. O objetivo central desta categoria de indicadores é aferir se o serviço de transportes público é operado respeitando os padrões de segurança e

manutenção. Um sistema de transportes com demasiadas falhas durante a operação reduz a sua fiabilidade, e consequentemente, a atração de potenciais utilizadores.

É dever do operador prestar o serviço de acordo com os requisitos definidos no contrato. A avaria de um veículo durante a operação é uma falha grave e reflete a capacidade de gestão do operador e seu plano de manutenção. Sendo assim, como forma de estimular a correta prestação dos serviços contratados, é sugerido que os indicadores de desempenho desta categoria seja fonte de penalidades ou incentivos.

Exemplos clássicos de indicadores desta categoria são o “Número de Viagens não Finalizadas por Avaria” e “Tempo decorrido entre Falhas”. O primeiro verifica a quantidade de viagens que não foram finalizadas por causa de uma avaria do veículo durante a operação num determinado período, por exemplo, um mês. O segundo permite aferir a proporção de avarias no total da operação sendo calculado pelo rácio da quantidade de avarias ocorridas num período no total de quilómetros percorridos no mesmo intervalo de tempo. O primeiro indicador pode estar vinculado a metas estipuladas pela Autoridade de Transportes e inseridas no contrato, como por exemplo: “No terceiro ano do contrato, espera-se que menos de 2% das viagens não serão realizadas por avarias durante a operação”. O mecanismo de incentivos e penalidades também pode considerar valores deste indicador para estimular uma operação fiável. Já o indicador de “Distância entre Falhas” pode ser muito útil para realizar benchmarking entre diferentes operadores.

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Satisfação do cliente

Indicadores dessa categoria têm por objetivo avaliar se a qualidade percebida pelos utilizadores do serviço de transporte está a ser mantida, piorada ou melhorada. A Norma NP 4514/2014 sugere a utilização de dois inquéritos para avaliar de forma quantitativa e/ou qualitativa o serviço prestado: Inquérito de Cliente Mistério (ICM) e Inquérito de Satisfação do cliente (ISC). O ICM é uma ferramenta utilizada por empresas de estudos de mercado, para medir a qualidade do atendimento de empresas, através de informações específicas sobre produtos e serviços. Os clientes mistério experimentam e avaliam o atendimento/serviço sob diferentes métricas/aspectos como se fossem utilizadores comuns. Os relatórios de experiência do cliente mistério permitem uma análise através da perspetiva do utilizador do serviço público de transportes.

O ISC, realiza o inquérito diretamente aos utilizadores do serviço, avaliando numa escala definida o nível de perceção da qualidade de diferentes critérios qualitativos referentes ao serviço prestado pelo operador, como por exemplo, limpeza dos veículos, cordialidade dos motoristas, forma de condução, conforto térmico, conforto ergométrico, lotação, etc.

A periodicidade mínima recomendada pela Norma NP 4514/2014 para a realização desses inquéritos é anual. No caso do ISC, a dimensão da amostra (ou seja, a quantidade de utilizadores que devem ser entrevistados) deve garantir um nível de confiança de 95% com uma margem de erro inferior a 5%.

A lista de indicadores apresentada em seguida não pretende ser exaustiva, podendo, ser considerada como uma sugestão para a elaboração de um sistema básico de monitorização. Adicionalmente, o Anexo I apresenta um benchmarking internacional da utilização de indicadores de desempenho em contratos de autocarros em quatro cidades distintas, Santiago (Chile), Sydney (Austrália), Londres (Inglaterra) e Barcelona (Espanha).

Em resumo, os indicadores de desempenho a implementar dependerão da regulação definida em termos contratuais, da disponibilidade de meios da autoridade de transportes e do grau de maturidade existente, isto é, para autoridades de transportes a gerirem um primeiro contrato é recomendada a implementação de um sistema simples mas eficaz que deverá ser ampliado e robustecido ao longo do tempo.

Em seguida apresenta-se um conjunto de indicadores diretamente relacionáveis com a gestão do contrato. As autoridades de transportes poderão incluir outros indicadores no seu sistema de monitorização e desempenho do serviço contratualizado para efeitos de planeamento e decisão política em fases subsequentes.

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Índice de Pontualidade (IP)	
Categoria	Prestação de serviço
Descrição	<p>Uma serviço é considerado "a tempo" se sair de um local dentro de um certo número de minutos após e/ou antes da hora programada. Muitas autoridades de transportes consideram que uma partida antecipada não é pontual. Do ponto de vista do passageiro, uma partida antecipada significa uma espera maior para o próximo serviço.</p> <p>Nota: Este indicador é recomendado para linhas de baixa frequência. Para linhas alta frequência ver o indicador Índice de Regularidade (IR).</p>
Fórmula de cálculo	$IP = \frac{Ca}{C}$ <p>Ca = Total de circulações atrasadas C = Total de circulações realizadas no período</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG. Na ausência de um sistema SAE, pode utilizar-se uma equipa de fiscais nas paragens de início da linha. Como forma de otimizar recursos, o levantamento das informações no campo pode ser realizada de modo periódico para cada linha. Adicionalmente, é necessário que a equipa técnica da autoridade realize o tratamento da recolha dos registos e calcule o indicador.
Aplicação de penalidades/incentivos	Sim
Complexidade	Baixa

Índice de Regularidade (IR)	
Categoria	Prestação de serviço
Descrição	<p>No caso de serviços de alta frequência, um serviço é considerado "a tempo" se respeitar o intervalo entre passagens (<i>headway</i>) especificado no plano de operação dentro de uma variação limite. O IR é calculado através do desvio padrão dos intervalos entre veículos medidos na paragem inicial da linha. Um IR maior do que a tolerância especificada no contrato pode indicar falhas na operação.</p>
Fórmula de cálculo	$IR = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (Xi - I)^2}{n}}$ <p>I = Intervalo de referência (minutos) Xi = Intervalo i (minutos) n = número de circulações – 1</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG. Na ausência de um sistema SAE, pode-se utilizar-se uma equipa de fiscais nas paragens de início da linha. Como forma de otimizar recursos, o levantamento das informações no campo pode ser realizada de modo periódico para cada linha. Adicionalmente, é necessário que a equipa técnica da autoridade realize o tratamento da recolha dos registos e calcule o indicador.
Aplicação de penalidades/incentivos	Sim
Complexidade	Média

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Índice de Cumprimento do Primeiro e Último Serviço (ICPUS)	
Categoria	Prestação de serviço
Descrição	O primeiro e o último serviços são muito importantes para garantir a previsibilidade das circulações e permitir aos utilizadores o planeamento adequado das suas viagens.
Fórmula de cálculo	$ICPUS = \frac{PUr}{PUt}$ <p>PUr = Total das primeiras e últimas circulações realizadas no período de referência. PUt = Total das primeiras e últimas circulações planeadas para período de referência (mês, por exemplo).</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG. Na ausência de um sistema SAE, pode utilizar-se uma equipa de fiscais nas paragens de início da linha. Como forma de otimizar recursos, o levantamento das informações no campo pode ser realizada de modo periódico para cada linha. Adicionalmente, é necessário que a equipa técnica da autoridade realize o tratamento da recolha dos registos e calcule o indicador.
Aplicação de penalidades/incentivos	Sim
Complexidade	Baixa

Índice de Cumprimento (IC)	
Categoria	Prestação de serviço
Descrição	Este indicador mede se o operador realizou as circulações especificadas no plano de operação. Uma viagem é considerada “não realizada” se ela começa depois de um período de atraso considerado como inaceitável.
Fórmula de cálculo	$IR = \frac{Cr}{Ct}$ <p>Cr = Circulações realizadas Ct = Circulações totais</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG. Na ausência de um sistema SAE, pode utilizar-se uma equipa de fiscais nas paragens de início da linha. Como forma de otimizar recursos, o levantamento das informações no campo pode ser realizada de modo periódico para cada linha. Adicionalmente, é necessário que a equipa técnica da autoridade realize o tratamento da recolha dos registos e calcule o indicador.
Aplicação de penalidades/incentivos	Sim
Complexidade	Baixa

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Índice de Desvios de Rota (IDR)	
Categoria	Prestação de serviço
Descrição	Um desvio de rota corresponde a realização de uma circulação com percurso diferente do especificado no plano de operação sem o consentimento da autoridade de transportes, ou sem a devida justificação.
Fórmula de cálculo	$IDR = \frac{D}{T}$ <p>D = Quantidade de circulações realizadas com percurso diferente do especificado no plano de operação T = Total de circulações planeadas para o período de referência (mês, por exemplo).</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG/Big Data. Este indicador só consegue ser efetivamente calculado com recurso a dados de localização geográfica aferidos em tempo real ou com um alta frequência de transmissão.
Aplicação de penalidades/incentivos	Sim
Complexidade	Alta

Velocidade Média em Períodos de Ponta (VMPP)	
Categoria	Tempo de viagem
Descrição	A velocidade média durante os períodos de ponta indica a influência do tráfego na operação. Deve-se calcular este indicador para cada linha e para toda a rede. As circulações consideradas para o cálculo deste indicador devem ser apenas as iniciadas dentro dos períodos de ponta especificados.
Fórmula de cálculo	$IR = \frac{\sum_{i=1}^n Di}{\sum_{i=1}^n Ti}$ <p>Di =Distância percorrida na circulação i (km) Ti =Tempo de viagem da circulação i (h) As circulações 1 a n devem iniciar dentro dos períodos de ponta, como por exemplo, entre 07:00 e 10:00 e entre 17:00 e 20:00.</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG. Na ausência de um sistema SAE, pode utilizar-se uma equipa de fiscais nas paragens de início e fim da linha. Como forma de otimizar recursos, o levantamento das informações no campo pode ser realizada de modo periódico para cada linha. Adicionalmente, é necessário que a equipa técnica da autoridade realize o tratamento da recolha dos registos e calcule o indicador.
Aplicação de penalidades/incentivos	Não
Complexidade	Baixa

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Fator de Fiabilidade (FA)	
Categoria	Tempo de viagem
Descrição	Mede a percentagem das viagens que são realizadas num tempo maior que x% do esperado. Pode-se utilizar como referência os valores presentes no quadro horário divulgado ao público ou a média global do tempo de viagem de determinado percurso.
Fórmula de cálculo	$FA = \frac{Cd}{C}$ <p>Cd = Total de circulações mais demoradas que o esperado C = Total de circulações realizadas no período</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG. Na ausência de um sistema SAE, pode utilizar-se uma equipa de fiscais nas paragens de início e fim da linha. Como forma de otimizar recursos, o levantamento das informações no campo pode ser realizada de modo periódico para cada linha. Adicionalmente, é necessário que a equipa técnica da autoridade realize o tratamento da recolha dos registos e calcule o indicador.
Aplicação de penalidades/incentivos	Não
Complexidade	Média

Distância entre Falhas (DF)	
Categoria	Manutenção
Descrição	A falha ou quebra de um veículo durante a operação compromete a fiabilidade do sistema de transporte. O indicador DT permite fazer a comparação entre diferentes linhas e operadores. Deve-se calcular este indicador por linha e para toda a rede.
Fórmula de cálculo	$DF = \frac{F}{D}$ <p>F = Número de quebras/falhas ocorridas no período D = Distância percorrida no período</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG. Na ausência de um sistema SAE, pode utilizar-se uma equipa de fiscais nas paragens de fim da linha. Caso o veículo não compareça no final da linha e o próximo veículo a comparecer não for o esperado, o fiscal pode considerar que houve uma quebra (ou acidente) durante o percurso do primeiro veículo. Cabe ao operador reportar que houve um acidente e apresentar o auto de ocorrência para evitar penalidades.
Aplicação de penalidades/incentivos	Sim. Para tornar este indicador utilizável para gerar penalidades ou incentivos deve existir uma métrica (<i>benchmark</i>) para a comparação.
Complexidade	Baixa

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Índice de Incumprimento por Falhas (ICA)	
Categoria	Manutenção
Descrição	Mede a percentagem das viagens que não são finalizadas por causa de uma falha/quebra do veículo afeto à operação.
Fórmula de cálculo	$ICA = \frac{Nf}{N}$ <p>Nf = Número de circulações não finalizadas por quebra/falha N = Total de circulações programadas para o período</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de GPS/SAE
Recursos humanos	Profissional de informática/SIG. Na ausência de um sistema SAE, pode utilizar-se uma equipa de fiscais nas paragens de fim da linha. Caso o veículo não compareça no final da linha e o próximo veículo a comparecer não for o esperado, o fiscal pode considerar que houve uma quebra (ou acidente) durante o percurso do primeiro veículo. Cabe ao operador reportar que houve um acidente e apresentar o auto de ocorrência para evitar penalidades.
Aplicação de penalidades/incentivos	Sim
Complexidade	Baixa

Taxa de Ocupação	
Categoria	Satisfação do cliente
Descrição	A taxa de ocupação reflete a lotação dos veículo afetos ao transporte público ao longo das linhas. Taxas de ocupação muito elevadas (geralmente nos períodos de ponta) podem indicar a necessidade de mais circulações nestes períodos.
Fórmula de cálculo	$TA = \frac{Q}{O}$ <p>Q = Quantidade de passageiros transportados no momento O = Ocupação máxima do veículo</p>
Recursos tecnológicos	Sistema de Contagem de Passageiros
Recursos humanos	Profissional de informática. Na ausência de um sistema de Contagem de Passageiros, pode-se utilizar-se uma equipa de elementos (eventualmente externalização desta atividade) dentro dos veículos para realizar a contagem de embarques e desembarques em todas as paragens ao longo da linha. Adicionalmente, é necessário que a equipa técnica da autoridade realize o tratamento da recolha dos registos e calcule o indicador.
Aplicação de penalidades/incentivos	Não
Complexidade	Baixa

4.4. Indicadores de avaliação de desempenho

Inquérito de Qualidade (IQ)	
Categoria	Satisfação do cliente
Descrição	Mede a perceção dos utilizadores sobre a qualidade do serviço. Geralmente o inquérito de satisfação do cliente também envolve a avaliação de aspetos subjetivos, como a cordialidade do motorista, a limpeza e estado dos veículos, a disponibilidade de informação sobre o sistema, etc. O valor de IQ é a média ponderada da pontuação de todos os indicadores considerados no inquérito. Recomenda-se a aplicação do inquérito no mínimo uma vez ao ano. A Norma NP 4514/2014 recomenda a escala de 0 (Não Satisfeito) a 10 (Totalmente Satisfeito).
Fórmula de cálculo	$IQ = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i * p_i)}{\sum_{i=1}^n p_i}$ <p>xi = Pontuação do indicador i do inquérito pi = Peso (importância) atribuído ao indicador i</p>
Recursos tecnológicos	N/A
Recursos humanos	Grupo de entrevistadores. As entrevistas aos utilizadores podem ser realizadas a bordo dos veículos ou nos terminais e paragens. Adicionalmente, é necessário que a equipa técnica da autoridade realize o tratamento da recolha dos registos e calcule o indicador, ou em alternativa externalize esta atividade.
Aplicação de penalidades/incentivos	Sim
Complexidade	Baixa

Número de reclamações	
Categoria	Satisfação do cliente
Descrição	O acompanhamento do número de reclamações permite compreender se o serviço está a ser prestado de forma correta. Um aumento repentino do número de reclamações pode indicar alterações na prestação do serviço e poderá impor que alguma medida seja tomada. Recomenda-se o desenvolvimento de um sistema de classificação de categorias diferentes de reclamações para facilitar a análise.
Fórmula de cálculo	N/A
Recursos tecnológicos	Central telefónica/website/e-mail
Recursos humanos	Central de atendimento ao cliente para recolha de reclamações e equipa técnica da autoridade que realize o tratamento e avalie as reclamações.
Aplicação de penalidades/incentivos	Não
Complexidade	Baixa



4.5. Divulgação pública de informações

4.5. Divulgação pública de informações

Entende-se por participação pública o envolvimento potencial da sociedade em tomadas de decisões. A participação pública é um conceito abrangente que se realiza em diferentes escalas e com diversos atores envolvidos. A participação pública inclui a promoção de espaços abertos e plurais de reflexão e debate assim como a audição sistemática de cidadãos, entidades públicas e privadas e organizações governamentais e não governamentais, permitindo a construção de uma cidadania ativa que possa encontrar eco em novos modelos de construção das políticas públicas.

No caso dos transportes públicos, a participação pública pode ser estimulada por meio de sessões públicas realizadas de forma periódica, onde os utilizadores e representantes de grupos de interesses podem expressar as suas opiniões sobre o serviço prestado.

Ademais, para tornar a participação pública mais eficaz, devem reduzir-se assimetrias de informação entre os principais *stakeholders* do serviço público de transporte de passageiros: utilizadores, operadores e autoridade de transportes. Uma estratégia para reduzir essas assimetrias é a realização de divulgação pública dos indicadores de desempenho (apresentados no subcapítulo 4.5) em conjunto com os contratos e outros indicadores económicos e de gestão, como por exemplo:

- Quantidade de passageiros transportados
- Total de títulos de transporte vendidos
- Receita de bilheteira
- Compensações por Obrigações de Serviço Público(caso se aplique)

- Dimensão e tipologia da frota
- Total de circulações realizadas
- Total de quilómetros percorridos
- Quantidade de trabalhadores (por categoria) afetos ao serviço de transporte
- Reporte financeiro

A prática de divulgar os indicadores de desempenho de forma pública permite que a população, principalmente os utilizadores, tenha uma visão ampla sobre o funcionamento do serviço público. Adicionalmente, os indicadores de desempenho são métricas mensuráveis, portanto, a discussão sobre a qualidade da operação torna-se menos enviesada e com menor probabilidade de ser manipulada, tanto por parte de políticos como por outros grupos de interesse.

Caso os indicadores de desempenho conduzam uma avaliação negativa, o operador do serviço público fica exposto ao escrutínio público tendo assim um incentivo à melhoria de desempenho da qualidade do serviço prestado. Esse comportamento é ainda mais poderoso quando um conjunto de operadores é comparado sobre os mesmos critérios e indicadores. Tal mecanismo é comumente chamado de *Sunshine Regulation*. Esta abordagem remonta ao século XIX, quando Charles Francis Adams, um jornalista de Massachusetts (EUA), colocou o comportamento das empresas do sector ferroviário sob escrutínio público, "criando" a regulação *Sunshine*.

4.5. Divulgação pública de informações

Embora em Portugal ainda não aplique este conceito no setor dos transportes públicos, o uso de regulação *Sunhine* já é prática comum noutros setores, como por exemplo, nas águas e resíduos sólidos urbanos. A Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR) atualmente utiliza ferramentas de avaliação do desempenho e a sua comparação com os resultados de outros operadores semelhantes que atuam em áreas geográficas distintas (*benchmarking*).

Este mecanismo adota uma lógica pedagógica e de valor acrescentado. Para o efeito, a autoridade reguladora utiliza indicadores de desempenho (169 no total) para obter informações dos operadores e, após validação, efetua uma análise comparativa baseada nos registos históricos de cada operador. Assim, a evolução ao longo do tempo das diferentes atividades realizadas pelos operadores e a comparação com os seus pares permite a definição de níveis de desempenho e o estabelecimento de valores de referência que permitem a fixação de novos objetivos de eficiência de uma forma realista.

A Transport for London (TfL), entidade responsável do governo local de Londres, Inglaterra, adota uma prática semelhante para a maioria dos aspetos relacionados com o sistema de transportes. Periodicamente são divulgados no seu website^(*) o reporte de diferentes indicadores de desempenho por linha e por operador. Desta forma, os operadores e a população conseguem avaliar de modo analítico a operação. Recomenda-se assim que, as autoridades de transportes divulguem publicamente um conjunto de indicadores de

desempenho contemplados nos contratos em conjunto com o estabelecido no anexo do regulamento nº 430/2019 da AMT. . Preferencialmente os indicadores devem ser divulgados por linha e por operador. Sugere-se que toda a informação divulgada publicamente sobre indicadores de desempenho acompanhe a periodicidade estipulada nos contratos. Estas informações devem ser armazenadas para permitir avaliar a evolução temporal dos indicadores de desempenho.

(*) mais informação em :

<https://tfl.gov.uk/corporate/publications-and-reports/bus-operator-league-tables>



4.6. Recursos humanos e tecnológicos

4.6. Recursos humanos e tecnológicos

Para a atividade de fiscalização e acompanhamento do contrato é necessário que a autoridade de transportes possua recursos humanos, tecnológicos e financeiros adequados para a dimensão e complexidade da operação e do contrato.

Dependendo da dimensão e complexidade do contrato, a autoridade de transportes irá necessitar de recursos tecnológicos diversos, como computadores, centro de processamento de dados (*data center*), serviços de armazenamento na nuvem (*cloud storage*), etc. Quanto maior for a operação e o nível de especificação tecnológica da atividade de fiscalização definida no contrato, maiores serão as necessidades de recursos para financiá-la.

Se no contrato estiver especificado que o operador deverá transmitir a localização dos veículos em tempo real através do uso de GPS, a autoridade de transportes deverá possuir uma central de controlo para processar esses dados e transformá-los em indicadores de desempenho (como aqueles apresentados no subcapítulo 4.4).

Operações menores, com redes menos complexas e de menor intensidade de oferta, e menores exigências de equipamentos específicos embarcados no material circulante serão menos exigentes relativamente às necessidades tecnológicas. O mesmo é válido para os recursos humanos, isto é, grandes operações, tipicamente com linhas de alta frequência, e com dimensão significativa de material circulante, irá requerer uma equipa para a gestão do contrato mais robusta com diversas especializações e em número mais significativo, com dedicação em exclusivo, comparativamente com uma

operação de menor dimensão. De todo o modo, nada impede uma autoridade de transportes com uma operação de pequena dimensão de deter um contrato com acompanhamento em tempo real e consequentemente com tecnologia compatível e recursos humanos para a sua operacionalização.

O Guião desenvolvido pelo IMT para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras sugere os quadros técnicos necessários para executar as atividades de gestão do sistema tarifário e fiscalização e monitorização da exploração do serviço público. A Figura 4.6.1 apresenta as formações profissionais para a execução dessas duas atividades.

		Planeamento de redes	Especialista em SIG's	Economia	Direito	Engenharia / Geografia	Design / Comunicação
Planeamento das infraestruturas, redes e de serviços	Organização, planeamento, desenvolvimento e articulação dos serviços de transporte	●	●			●	
	Exploração através de meios próprios e ou da atribuição a operadores de serviço público	●		●	●	●	
	Investimento nas redes, equipamentos e infraestruturas	●		●		●	
	Financiamento do SPTP, bem como das redes, equipamentos e infraestruturas	●		●	●		
	Gestão de contratos e determinação e financiamento das obrigações de serviço público	●		●	●		
Gestão e monitorização	Gestão do sistema tarifário e das compensações por bonificações sociais			●	●	●	
	Fiscalização e monitorização da exploração do serviço público de transporte de passageiros	●	●		●		
Gestão de operações	Realização de inquéritos à mobilidade e promoção da adoção de instrumentos de planeamento de transportes	●	●			●	
	Divulgação do serviço público de transporte de passageiros	●	●				●

Figura 4.6.1 – Formações profissionais necessárias. Fonte: IMT

4.6. Recursos humanos e tecnológicos

Com base nessas formações profissionais, a Figura 4.6.2 apresenta de forma indicativa a dimensão da equipa técnica para apoiar o Gestor do Contrato. O número de colaboradores apresentado deve ser considerado como indicativo. Cada autoridade de transportes deverá refletir e decidir sobre as suas necessidades de recursos humanos, a disponibilidade de equipa noutros departamentos da entidade com perfis adequados que possam ser partilhados para o acompanhamento e monitorização do contrato

A autoridade de transportes deve ser autónoma no que respeita ao acompanhamento do contrato. Contudo, atividades pontuais de apoio técnico mais especializado poderão externalizadas, como, por exemplo:

- Contabilidade e auditoria
- Consultoria especializada em redes e tarifário
- Consultoria e apoio jurídico
- Assistência informática

As áreas de especialização da equipa técnica são diversas, sendo recomendável a existência de um ou mais elementos das seguintes áreas de especialidade:

- Planeamento de redes;
- Geografia/Sistemas de Informação Geográfica (SIG)
- Economia
- Direito
- Engenharia

Dependerá da disponibilidade recursos humanos já existentes ou a contratar pela autoridade de transportes, e da dimensão e complexidade do contrato a dimensão adequada da equipa técnica.

Para um contrato de prestação de serviços em que a autoridade de transportes é responsável pela gestão do sistema tarifário, serão necessários mais recurso humanos para esta tarefa.



Figura 4.6.2 – Colaboradores e respetivas capacidades técnicas

Quadro resumo

Objetivos

Um sistema de monitorização tem por finalidade acompanhar e avaliar, com recursos a indicadores de desempenho, se a prestação do serviço realizada pelo operador está de acordo com o estabelecido no contrato.

Recomendações

- As autoridades de transportes devem procurar otimizar a utilidade da figura de “gestor do contrato”, cuja relevância em matéria de acompanhamento da execução do contrato está destacada especialmente pelo legislador.
- Os indicadores de desempenho que irão compor o sistema de monitorização devem estar explicitados no contrato.
- O grau de complexidade da formulação do sistema de monitorização deve ser compatível com as especificações técnicas descritas no contrato e deve ser proporcional à capacidade técnica e financeira da autoridade de transportes.
- Na ausência de um sistema de apoio à exploração (SAE) a autoridade de transportes pode utilizar fiscais para a validação de informações divulgadas pelo operador *in loco*.
- O responsável pelo cálculo dos indicadores é sempre a autoridade de transportes.
- É dever dos operadores reportarem às autoridades de transportes as informações ao abrigo do artigo 22º da Lei nº 52/2015, no Regulamento n.º 430/2019 da AMT assim como as demais obrigações de reporte estabelecidas no contrato.
- É da competência da autoridade de transportes validar os dados reportados pelos operadores.
- A autoridade de transportes tem a responsabilidade de armazenar toda a informação, assim como os resultados, referentes aos indicadores de desempenho estipulados no contrato ao longo de toda o período de vigência.
- É recomendável o desenvolvimento de um “portal da mobilidade” no website da autoridade de transporte para a divulgação dos indicadores referentes à prestação do serviço público de transportes.



5. Partilha de informações recolhidas pelas autoridades de transportes com as autoridades reguladoras

- ▶ 5.1. Partilha de informações com a AMT
- ▶ 5.2. Partilha de informações com a Comissão Europeia

5. Partilha de informações recolhidas pelas AT com as autoridades reguladoras

Atendendo à relevância das informações para a implementação de um sistema de regulação do serviço público de transporte de passageiros eficaz, eficiente e transparente, está previsto no ordenamento jurídico um conjunto de deveres de informação que as autoridades de transportes se obrigam a cumprir perante o(s) nível(is) superior(es) de regulação (que são ocupados, designadamente, pela AMT e pela Comissão Europeia).

Neste quadro, em conjugação com as obrigações de informação que os operadores de serviço público devem cumprir perante as autoridades de transportes (v. Capítulo 4.1, *supra*), é possível afirmar que o sistema de regulação do serviço público de transporte de passageiros tem na sua base uma *estrutura multinível* de fluxo de informações, que pode ser sinteticamente apresentada na Figura 5.1.

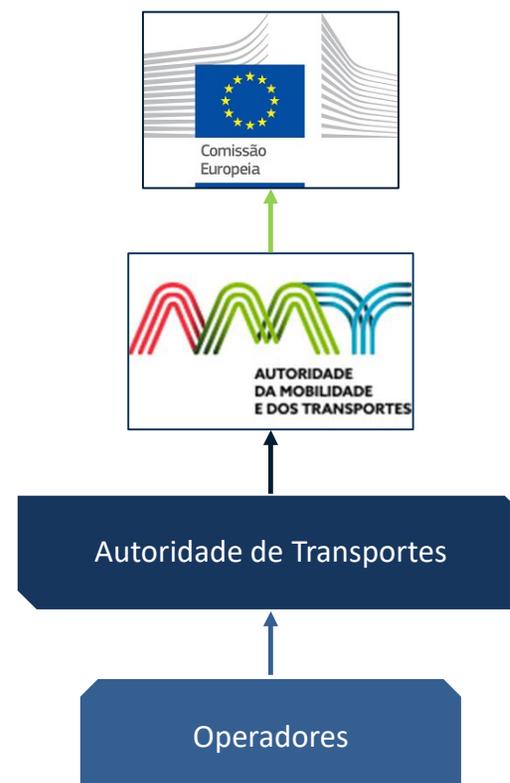


Figura 5.1. - Fluxo de informações na monitorização de indicadores



5.1. Partilha de informações com a AMT

5.1. Partilha de informações com a AMT

5.1.1 Em relação ao fluxo de informações que vem das autoridades de transportes para a AMT, importa referir, desde logo, a disposição geral prevista no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, segundo o qual:

“Os representantes legais das empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da AMT e as pessoas que colaborem com aquelas estão obrigadas a prestar toda a colaboração que lhes seja solicitada pela AMT para o cabal desempenho das suas funções, designadamente as informações e documentos que lhe sejam solicitados, os quais devem ser fornecidos no prazo estabelecido pela AMT, que não pode ser superior a 30 dias”.

Nestes termos, sem prejuízo da observância dos princípios das atividades administrativas previstas no Código do Procedimento Administrativo – designadamente, o princípio da proporcionalidade –, a AMT pode exigir às autoridades de transportes (e aos operadores e a outras entidades) todas as informações necessárias para o exercício das suas funções previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, nomeadamente no artigo 34.º.

5.1.2 Além disso, é importante chamar a atenção para o sistema de *reporting* especialmente previsto no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, o que é constituído pelos seguintes pilares fundamentais:

a) Relatório de desempenho anual

- De acordo com o artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, as autoridades de transportes estão obrigadas a enviar à AMT, até ao fim do primeiro

semestre de cada ano, um relatório de desempenho anual, em forma editável, composto pelos seguintes dois elementos:

- i) Sumário relativo ao serviço público de transporte de passageiros no ano anterior, com o conteúdo mínimo constante do Anexo ao Regulamento n.º 430/2019, desagregado em todas as suas dimensões, por referência à atividade de serviço público, por linha e/ou contrato de serviço público e outras atividades do operador de serviço público; e
 - ii) Comparação dos dados descritos no sumário suprarreferido com os dados constantes do relatório do desempenho apresentado no ano anterior, com justificação da evolução registada.
- O conteúdo do relatório de desempenho deve *“ter em conta, designadamente, o referido no artigo 5.º, no que se refere ao cumprimento da legalidade quanto a compensações financeiras, e deve ainda estimar o contributo, no domínio ambiental e dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da Cimeira COP21 de Paris, para a diminuição das emissões de CO2 e de outros poluentes atmosféricos do setor dos transportes”*, sendo obrigatório, em relação às informações contabilístico-financeiras, evidenciar as respetivas chaves de imputação contabilística– cfr. n.ºs 3 e 5.

5.1. Partilha de informações com a AMT

- As autoridades de transportes podem ser dispensadas do cumprimento da obrigação de informação em causa nas seguintes duas situações:

- i) Impossibilidade de cumprimento justificada – cfr. n.º 2; e
- ii) Demonstração de estarem em causa informações já registadas ao abrigo do artigo 22.º do RJSPTP, sem prejuízo da comunicação da informação complementar – cfr. n.º 4.

- Está referido no n.º 6 que *“a AMT pode publicar orientações ou documentos complementares que delimitam o conteúdo e a estrutura do relatório de desempenho”*. Como mencionado no capítulo 4.3, a AMT divulgou um documento orientador com este conteúdo e estrutura.

b) Conta pública de transportes

Está referido no artigo 16.º que *“é recomendada às autoridades de transportes a elaboração de uma conta pública de transportes”*; Trata-se apenas de uma recomendação e, por isso, o seu cumprimento não é obrigatório para as autoridades de transportes, mesmo que tal constitua uma boa prática.

- De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 16.º, a conta pública de transportes deve ser *preferencialmente* elaborada por entidades independentes, com observância das seguintes regras contabilísticas mínimas:

- i) Autenticidade e integridade da informação;
 - ii) Desagregação contabilística que permita diferenciar o valor de utilização por cidadão em função dos custos gerados;
 - iii) Identificação de fluxos financeiros internos e externos ao sistema;
- e
- iv) Consistência com o Sistema de Normalização Contabilística.

- Caso as autoridades de transportes optem pela elaboração das contas públicas de transportes, devem assegurar a sua atualização *“com a periodicidade mínima de três anos, podendo ser fixada periodicidade inferior quando justificável”*.

c) Comunicações especiais sobre a regulação tarifária

De acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 7.º do Regulamento n.º 430/2019, *“as autoridades de transportes comunicam à AMT os instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos que disciplinam regras de âmbito tarifário, para efeitos de exercício das competências de regulação e supervisão, nos termos dos Estatutos da AMT (...)”*.

d) Informações avulsas a pedido da AMT

- Ao abrigo do princípio de colaboração interadministrativa, o Regulamento n.º 430/2019 prevê, designadamente nos seus artigos 17.º e 19.º, o dever das autoridades de transportes de colaboração com a AMT na prestação e comunicação da informação que lhes for solicitada.

5.1. Partilha de informações com a AMT

- O cumprimento do pedido de informação deve ser realizado pelas autoridades de transportes no prazo fixado pela AMT para o efeito (que não pode ser inferior a 15 dias), através de plataforma específica do *Observatório dos Mercados da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais*, a alojar no sítio da *Internet* da AMT.
- Em relação ao cumprimento do dever de colaboração/informação em causa, importa referir ainda a solução especial constante do n.º 5 do artigo 17.º, segundo o qual:

“Nos casos em que não esteja disponível a informação solicitada e considerada relevante ao abrigo do presente regulamento, as autoridades de transportes (...), quando necessário, remetem à AMT estimativas dos valores em causa, indicando os pressupostos utilizados para o respetivo apuramento bem como a justificação para a indisponibilidade da informação em causa”.



5.2. Partilha de informações com a Comissão Europeia

5.2. Partilha de informações com a Comissão Europeia

5.2.1 No que diz respeito ao fluxo de informações entre as autoridades de transportes e a Comissão Europeia, importa mencionar especialmente o relatório anual previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, segundo o qual:

“Cada autoridade competente deve tornar público um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. Esse relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, permite o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos”.

- Para o efeito de elaboração desse relatório anual, as autoridades de transportes podem utilizar a tabela de “informação mínima” constante da Comunicação da AMT “**ORIENTAÇÕES Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007**” (disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)
- A propósito de utilização dessa tabela disponibilizada pela AMT, é importante observar as linhas de orientação constantes da própria Comunicação, segundo as quais:

“Considera-se que o cumprimento da obrigação de reporte constante do Regulamento n.º 430/2019, poderá coincidir com a publicação do relatório previsto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

(...)

Para a elaboração do Relatório previsto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, sugere-se a consideração dos dados elencados em anexo ao Regulamento n.º 430/2019, e os constantes de Informação às Autoridades de Transportes sobre Indicadores de monitorização e supervisão ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), bem como os previstos no artigo 22.º daquele regime. Não obstante, dever-se-á ter em conta, por um lado, que os relatórios públicos não têm, necessariamente, de corresponder, nos seus exatos termos e desagregação, à informação obtida pelas autoridades de transportes na gestão contratual ou à informação transmitida à AMT, para o exercício dos seus poderes de regulação e supervisão, e que, por outro, as autoridades de transportes estão vinculadas, nos termos do n.º 8 do artigo 22.º do RJSPTP, a salvaguardar informação que constitua segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica, no que se refere à sua divulgação pública”.

5.2. Partilha de informações com a Comissão Europeia

5.2.2 Por seu turno, o artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (em conformidade com o disposto no Considerando n.º 38) estabelece que, terminado o período transitório referido no n.º 2 do artigo 8.º (i.e. a partir do dia 3 de dezembro de 2019), *“a Comissão apresenta um relatório sobre a aplicação do presente regulamento e sobre a evolução da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros na Comunidade, avaliando em especial a evolução da qualidade do transporte público de passageiros e os efeitos da adjudicação por ajuste direto, e apresenta, se for caso disso, propostas adequadas para alterar o presente regulamento”*.

- Essa informação prestada pela Comissão será importante para as autoridades de transportes avaliarem a execução dos respetivos contratos de serviço público em vigor e conceberem as futuras contratações.

Quadro resumo

Objetivos

A partilha de informações entre as autoridades de transportes e os níveis superiores de regulação (compostos designadamente pela AMT e pela Comissão Europeia) contribui para a implementação de um sistema de regulação eficaz, eficiente e transparente baseado numa estrutura de fluxo de informações multinível.

Recomendações

As autoridades de transportes devem:

- Colaborar com as entidades reguladoras na recolha e análise de informações relevantes para a regulação do serviço público de transporte de passageiros;
- Cumprir integralmente as obrigações de informação fixadas pela AMT, sobretudo as constantes do Regulamento n.º 430/2019;
- Cumprir integralmente a obrigação de apresentação de relatório anuais à Comissão Europeia prevista no artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007;
- Acompanhar e refletir constantemente sobre as informações sintetizadas disponibilizadas pelas autoridades reguladoras, com vista a implementar soluções de melhoria no sistema vigente de exploração do serviço público de transporte de passageiros.



6. Modificação objetiva e subjetiva do contrato de serviço público

- ▶ 6.1. Modificação objetiva
- ▶ 6.2. Modificação subjetiva

6. Modificação objetiva e subjetiva do contrato de serviço público

Tal como qualquer contrato administrativo, os contratos de serviço público de transporte podem ser objeto de modificações durante a sua execução.

Segundo a sistematização trilhada pelo legislador no CCP, as modificações do contrato podem ser:

- i)* “Modificações objetivas”, que dizem respeito à alteração do conteúdo dos direitos e obrigações previstos no contrato; e
- ii)* “Modificações subjetivas” que abrangem a cessão da posição contratual e a subcontratação.



6.1. Modificação objetiva

6.1. Modificação objetiva

As modificações objetivas do contrato de serviço público estão reguladas, em geral, nos artigos 311.º a 315.º do CCP. Consoante o tipo contratual e o “objeto” da modificação, poderá haver regimes legais especiais aplicáveis que complementam ou derrogam as soluções integrantes do regime geral.

6.1.1. Regime geral

O regime geral sobre a modificação objetiva do contrato está previsto nos artigos 311.º a 315.º do CCP:

a) Formas de concretização das modificações pretendidas

De acordo com o disposto no artigo 311.º do CCP, as modificações objetivas do contrato devem ser concretizadas através de uma das seguintes **quatro formas**:

i) Por acordo entre o contraente público/autoridade de transportes e o cocontratante/operador de serviço público:

➤ Esta forma de modificação objetiva do contrato encontra-se prevista também no n.º 1 do artigo 29.º do RJSPTP. Na prática, a adoção desta forma de modificação do contrato traduz-se na celebração de um “aditamento” ou “adenda” entre as partes.

ii) Por ato administrativo do contraente público:

➤ A possibilidade de o contraente público modificar *unilateralmente* o contrato através da prática de um ato administrativo (referida igualmente no n.º 2 do artigo 29.º do RJSPTP) decorre da alínea b) do n.º 2 do artigo 307.º do CCP.

➤ A formação do ato administrativo de modificação unilateral não está sujeita ao regime da marcha do procedimento estabelecido pelo Código do Procedimento Administrativo (cfr. n.º 1 do artigo 308.º)

➤ Sendo um ato administrativo, constitui “título executivo” que permite o contraente público intentar uma ação executiva *imediatamente* no tribunal contra o cocontratante se este não cumprir as modificações impostas pelo contraente público, sem dependência da propositura prévia de uma ação declarativa com vista a condenar o cocontratante a cumprir as modificações determinadas unilateralmente.

➤ Contudo, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 309.º do CCP, os atos administrativos de modificação unilateral do contrato carecem de executoriedade, não podendo assim o contraente público impor *coercivamente* o seu cumprimento pelo cocontratante.

iii) Por decisão judicial ou arbitral;

➤ Como se explicou *supra*, a modificação do contrato *por parte do contraente público* (por razões de interesse público) pode ser concretizada através da simples prática de um ato administrativo.

➤ Consequentemente, na prática, esta forma de modificação do contrato releva principalmente para o cocontratante (que não tem qualquer poder de modificar unilateralmente o contrato), designadamente no caso de o contraente público não concordar com a proposta do cocontratante de modificação do contrato.

6.1. Modificação objetiva

iv) Pela aplicação das “cláusulas de modificação” previstas, *a priori*, no próprio contrato.

- Esta forma de modificação objetiva do contrato está referida implicitamente no corpo do artigo 312.º do CCP.
- Exemplos paradigmáticos dessa espécie de “cláusula de modificação contratualmente prevista” são as cláusulas de revisão do preço.
- Nos contratos de serviço público, essas cláusulas revestem, amiúde, a forma de “atualização do valor da compensação por obrigações de serviço público” e/ou de “atualização do tarifário”.

b) Fundamentos/pressupostos de modificações

De acordo com o disposto no artigo 312.º do CCP, os pressupostos de modificação objetiva do contrato variam consoante esteja em causa uma modificação contratualmente prevista ou não:

i) Caso esteja em causa uma modificação contratualmente prevista, a aplicação das “cláusulas de modificação” plasmadas no próprio contrato depende, naturalmente, dos pressupostos previstos nas próprias cláusulas – cfr. corpo do artigo 312.º;

ii) Já se se estiver perante uma modificação não prevista no próprio contrato, a legitimidade da modificação pretendida depende da verificação de um dos seguintes dois fundamentos previstos nas alíneas *a)* e *b)* do artigo 312.º, a

saber:

- Razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes; e
- Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (em que as partes fundaram a decisão de contratar) que *i)* não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato e que *ii)* permita afirmar que a manutenção do conteúdo original do contrato afete gravemente o princípio da boa-fé.

➤ Em teoria, esta alteração superveniente pode resultar de:

- 1) Factos alheios às partes e fora do seu controlo; ou
- 2) Factos imputáveis a decisões do contraente público que, embora sejam adotadas fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, se repercutem *de modo específico* na situação contratual do cocontratante (o instituto jurídico designado “*facto do príncipe*”).

6.1. Modificação objetiva

c) Limites de modificações

i) Considerações gerais

- Os limites de modificações objetivas do contrato derivam da vigência do princípio da concorrência na execução do contrato, que determina, em geral, a proibição de *alterações substanciais* do contrato.

- Esta proibição de “alteração substancial do contrato” significa que só é possível introduzir alterações a um contrato administrativo durante a sua vigência *sem novo procedimento de contratação* se:

a) tal não demonstrar a intenção das partes de renegociar termos ou condições *essenciais* desse contrato e;

b) Se conseguir justificar que essas alterações não poderiam ter tido influência no resultado da adjudicação, se tivessem sido inicialmente contempladas (cfr. Acórdão *Pressetext* do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)).

- No entanto, segundo a jurisprudência do TJUE (cfr. Acórdão *Pressetexte* e Acórdão *Comissão/CAS Succhi di Frutta SpA*), estes limites decorrentes das preocupações concorrenciais não se aplicam *caso a possibilidade de modificações e os seus modos estejam previstos, em termos precisos, logo nas peças do procedimento* (i.e. modificações contratualmente previstas).

➤ Neste caso, a “habilitação” de modificações apresenta-se como um

termo e condição do próprio contrato, tendo sido, por isso, já sujeita às regras e garantias do princípio da concorrência que modelam o procedimento de adjudicação.

- Atualmente, esse **entendimento encontra-se “codificado”** na alínea a) do n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

ii) Regime nacional aplicável

- No direito português, os limites às modificações contratuais (não contratualmente previstas) estão concretizados, desde logo, no artigo 313.º do CCP.

- Segundo o n.º 1 do artigo 313.º, para que seja legítima a introdução de alterações ao contrato durante a sua vigência *sem novo procedimento de adjudicação*, é necessário garantir que as modificações pretendidas:

a) Não conduzem à alteração substancial do objeto do contrato;

b) Não configuram uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência;

c) Não consubstanciam alterações que, se fizessem parte do caderno de encargos, teriam ocasionado, de forma objetivamente demonstrável, a alteração da ordenação das propostas avaliadas ou a admissão de outras propostas;

6.1. Modificação objetiva

d) Não originam um aumento total de preço que ultrapasse:

- 25% do preço contratual inicial, no caso de modificação fundamentada na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias;
- 10 % do preço contratual inicial, no caso de modificação por razões de interesse público; e

e) Não alteram o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante em termos de este ser colocado em situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido.

- Os n.ºs 2 e 3 do artigo 313.º preveem normas especiais que derrogam parcialmente o regime constante do n.º 1, na medida em que:

i) O n.º 2 dispensa “as modificações que resultem da natureza duradoura do vínculo contratual” do cumprimento dos requisitos b) e c) suprarreferidos, desde que o decurso do tempo o justifique.

*ii) O n.º 3 determina a sujeição dos contratos especialmente regulados no título II da parte III do CCP aos *limites especiais* de modificações previstos neste título.*

➤ Com relevância especial para os contratos de serviço público, destaca-se, entre outros:

a) Artigo 420.º-A – que prevê limites especiais para as modificações dos contratos de concessão

b) Artigo 454.º – que prevê limites especiais para a determinação de “serviços complementares” nos contratos de aquisição de serviços.

➤ Estes regimes especiais de modificações serão abordados no Capítulo 7.1.2 *infra*.

d) Consequências de modificações

O regime sobre as consequências de modificações dos contratos de serviço público encontra-se plasmado no artigo 314.º do CCP e no n.º 3 do artigo 29.º do RJSPTP:

i) Artigo 314.º do CCP

Importa começar por recordar os tipos de modificações diferenciados *em função do fundamento*:

a) Modificações contratualmente previstas

b) Modificações não previstas no contrato:

i) Por razões de interesse público;

*ii) Com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias imputáveis a decisões do contraente público que, embora sejam adotadas fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, repercutem *de modo específico* na situação contratual do cocontratante (*facto do príncipe*); e*

6.1. Modificação objetiva

iii) Com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias totalmente alheias às partes contratuais e fora do seu controlo (ou melhor e de modo mais geral: alteração que não tem na sua origem um “facto do príncipe”).

Para cada um desses fundamentos, as consequências podem ser sintetizadas na tabela seguinte:

	Consequências
Modificação contratualmente prevista	Aplicação dos mecanismos associados previstos no próprio contrato
Modificação unilateral por razões de interesse público	Reposição do equilíbrio financeiro do contrato <u>Fundamentação legal:</u> Artigo 314.º, n.º 1, alínea b); artigo 282.º, n.ºs 3 a 6
Modificação imputável a “facto do príncipe”	Reposição do equilíbrio financeiro do contrato <u>Fundamentação legal:</u> Artigo 314.º, n.º 1, alínea b), e n.º 3; artigo 282.º, n.ºs 2 a 6
Alteração das circunstâncias não imputável a “facto do príncipe”	Modificação do contrato/atribuição de uma compensação financeira segundo critérios de equidade (não pode ter como finalidade nem resultado a “interiorização” pelo contraente público de todos os impactos causados à situação contratual do cocontratante pela alteração das circunstâncias, e vice-versa). <u>Fundamentação legal:</u> Artigo 314.º, n.º 2

ii) O n.º 3 do artigo 29.º do RJSPTP

Esta norma do RJSPTP determina expressamente que “a modificação, criação ou supressão de determinado serviço público de transporte de passageiros explorado por um operador de serviço público não confere a um outro operador de serviço público, não abrangido pelo âmbito daquele contrato, o direito a qualquer compensação”.

Uma vez que, na prática, os sistemas de transporte público de passageiros são muitas vezes interligados, quer ao nível de planeamento e operação, quer ao nível de procura, entende-se que a intencionalidade dessa norma consiste em evitar que a modificação unilateral de um contrato possa conduzir à REF dos contratos com serviços interligados “em cascata”.

Por outras palavras, a solução constante do n.º 3 do artigo 29.º determina a *não relevância* da modificação unilateral de um contrato como alteração imprevisível e anormal das circunstâncias de outros contratos, ainda que os serviços explorados pelos operadores dos contratos em causa sejam interligados ou sejam até interdependentes.

6.1. Modificação objetiva

e) Publicidade

Por força do princípio da transparência, todas as modificações objetivas do contrato que representem um valor acumulado superior a 10% do preço contratual devem ser objeto de publicitação pelo contraente público, no portal BASE “até cinco dias após a sua concretização, devendo a publicidade ser mantida até seis meses após a extinção do contrato” – cfr. n.º 1 do artigo 315.º do CCP.

- O n.º 2 do artigo 315.º determina que a publicitação suprarreferida “é condição de eficácia dos atos administrativos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos”.
- Tratando-se de modificações aos contratos de concessão com fundamento em circunstâncias *imprevisíveis* ou de serviços complementares resultantes de circunstâncias *imprevisíveis* em caso de contratos de aquisição de serviços, o n.º 3 do artigo 315.º determina a sua publicitação **também** no Jornal Oficial da União Europeia, caso esses contratos sejam celebrados na sequência de procedimento com publicação neste jornal.

f) Fiscalização prévia do Tribunal de Contas

Frequentemente, as modificações objetivas do contrato implicam a realização de despesa adicional pelo contraente público.

Neste âmbito, é importante mencionar que, de acordo com a Lei n.º 98/97, de

26 de agosto, estão sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas as modificações objetivas que:

- i) Incidam sobre um contrato visado e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras – cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º; ou
- ii) Incidam sobre um contrato não visado e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior a 750 000 euros – cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 46.º, n.º 3, do mesmo artigo e n.º 1 do artigo 48.º

Notas:

- *Em regra*, as modificações podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa.
 - Neste caso, a recusa do visto implica a *ineficácia jurídica* das modificações *após* a data da notificação da decisão ao contraente público
 - *Mas não prejudica* o pagamento dos serviços realizados após a formalização das modificações e até à data da notificação da recusa do visto, “desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período” – cfr. n.ºs 1 a 3 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

6.1. Modificação objetiva

Contudo, se o valor das modificações for superior a 950 000 euros, as modificações não podem produzir quaisquer efeitos *antes* do visto ou declaração de conformidade – cfr. n.º 4 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

6.1.2 Regimes especiais

Conforme referido anteriormente, existem no ordenamento jurídico regimes legais especiais que complementam ou derrogam as soluções integrantes do regime geral de modificações objetivas do contrato previsto nos artigos 311.º a 315.º do CCP.

6.1.2.1 Regime de modificações dos contratos de serviço público com natureza de contratos de concessão

- Artigo 420.º-A do CCP

Estão previstos limites de modificações diferentes consoante esteja em causa uma modificação com fundamento em *circunstâncias não previstas* ou com fundamento em *circunstâncias imprevisíveis*

- i) Circunstâncias imprevistas (mas previsíveis) – n.º 1 do artigo 420.º-A:

Neste caso, se concedente/autoridade de transportes pretender aumentar a *quantidade* de serviços abrangidos pelo contrato de serviço público, esta modificação objetiva do contrato apenas é possível se ficarem preenchidos *cumulativamente* os seguintes dois

requisitos:

- a) Não cindibilidade técnica ou económica entre os “serviços adicionais” e os serviços incluídos no objeto original do contrato:

- O legislador não exige, porém, a não cindibilidade absoluta, sendo suficiente a demonstração de que não é possível separar os “serviços adicionais” e os “serviços originais” *“sem inconvenientes graves ou que impliquem um aumento considerável de custos para concedente”*;

- b) Não superação do valor dos “serviços adicionais” do 10% do valor do contrato.

- ii) Circunstâncias imprevisíveis – n.º 2 do artigo 420.º-A:

Neste caso, é necessário garantir que o valor da modificação não ultrapasse 50% do valor do contrato.

- A relação entre o regime especial do artigo 420.º-A e o regime geral dos artigos 311.º a 315.º não é clara.

- Não resulta da lei com segurança se, para aumentar a quantidade de serviços abrangidos no objeto “original” de um contrato de serviço público, é suficiente a autoridade de transportes cumprir *somente* os limites do artigo 420.º-A, ou é necessário respeitar *também* os constantes do artigo 313.º.

6.1. Modificação objetiva

Assim, *por cautela*, recomenda-se às autoridades de transportes que, se pretenderem aumentar a quantidade de serviços abrangidos nos contratos de serviço público que têm a natureza de contratos de concessão, cumpram *quer* os limites constantes do artigo 420.º-A, *quer* os limites constantes do artigo 313.º (com exceção do limite quantitativo previsto na alínea d) do n.º 1, que é substituído pelo(s) limite(s) do artigo 420.º-A).

6.1.2.2 Regime de serviços complementares aplicável aos contratos de serviço público com natureza de contratos de aquisição de serviços

De acordo com o n.º 1 do artigo 454.º do CCP, “*são serviços complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato*”.

O regime de serviços complementares inclui regras especiais que dizem respeito, *quer* a “limites de modificação”, *quer* a “consequências de modificações”.

a) Limites à determinação de serviços complementares

Da forma semelhante ao artigo 420.º-A analisado *supra*, o artigo 454.º fixa limites diferenciados consoante estejam em causa serviços complementares resultantes de circunstâncias não previstas ou resultantes de *circunstâncias imprevisíveis*:

i) Em caso de serviços complementares resultantes de *circunstâncias não previstas*, a sua imposição pelo contraente público ao cocontratante deve respeitar os seguintes limites previstos no n.º 2 do artigo 454.º:

a) Não cindibilidade técnica ou económica entre os serviços complementares e os serviços incluídos no objeto original do contrato:

➤ O legislador não exige, porém, a não cindibilidade absoluta, sendo suficiente a demonstração de que não é possível separar os serviços complementares e os “serviços originais” “*sem inconvenientes graves ou que impliquem um aumento considerável de custos para concedente*”;

b) Não superação do preço dos serviços complementares (somado ao preço de anteriores serviços complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas) do 10% do preço contratual; e

c) Não superação do somatório do preço contratual com o preço atribuído aos serviços complementares dos seguintes limites quantitativos, consoante aplicável:

➤ O limite previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, quando o procedimento adotado tenha sido o concurso público ou o limitado por prévia qualificação sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia;

➤ O limite previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, quando o procedimento adotado tenha sido a consulta prévia; ou

➤ O limite previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, quando o procedimento adotado tenha sido o ajuste direto.

6.1. Modificação objetiva

ii) Em caso de serviços complementares resultantes de *circunstâncias imprevisíveis* (ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto), os limites já são os seguintes previstos no n.º 3 do artigo 454.º:

- a) Não cindibilidade técnica ou económica entre os serviços complementares e os serviços incluídos no objeto original do contrato;
- b) Não superação do preço dos serviços complementares (somado ao preço de anteriores serviços complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não imprevisíveis) do 40% do preço contratual.

Assim, *por cautela*, recomenda-se às autoridades de transportes que, se pretenderem aumentar a quantidade de serviços abrangidos nos contratos de serviço público que têm a natureza de contratos de concessão, cumpram *quer* os limites constantes do artigo 420.º-A, *quer* os limites constantes do artigo 313.º (com exceção do limite quantitativo previsto na alínea d) do n.º 1, que é substituído pelo(s) limite(s) do artigo 420.º-A).

b) Consequências da determinação de serviços complementares

Por remissão do n.º 5 do artigo 454.º, o regime sobre essa matéria encontra-se nos artigos 371.º a 375.º do CCP, dos quais resulta que:

- Em face de uma “ordem” de execução de serviços complementares do contraente público/autoridade de transportes, o cocontratante/operador de

serviço público pode adotar uma das seguintes posições/attitudes:

- i) Não se opor à execução dos serviços complementares, considerando a natureza vinculativa da ordem – cfr. n.º 1 do artigo 371.º; ou
- ii) Reclamar da ordem de execução de serviços complementares, no prazo de 10 dias a contar da sua receção, através de invocar um dos seguintes fundamentos – cfr. n.º 2 do artigo 371.º e n.º 1 do artigo 372.º):
 - a) A autoridade de transportes não respeitou os limites/requisitos fixados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 454.º;
 - b) O operador não dispõe dos meios humanos e técnicos indispensáveis para a execução dos serviços complementares determinados, *em caso de “serviços complementares de espécie diferente dos previstos no contrato ou da mesma espécie de outros nele previstos, mas a executar em condições diferentes”*;
 - c) O operador optou por exercer o direito de **resolução do contrato**, ao abrigo da primeira parte do n.º 1 do artigo 371.º do CCP.

- Este artigo parece indicar que a resolução do contrato pelo cocontratante em face de uma ordem de serviços complementares não precisaria de qualquer fundamento.

6.1. Modificação objetiva

- Contudo, tal não deve ser a interpretação mais correta uma vez que não está minimamente compatível com o princípio da prossecução do interesse público que vincula (igualmente) a execução de contratos administrativos.
 - Por isso, deve entender-se que o exercício do direito de resolução em causa deve ser fundamentado à luz de uma das alíneas do artigo 406.º do CCP, designadamente a alínea c), que determina a possibilidade de o cocontratante/operador resolver o contrato “*se, avaliados os trabalhos complementares e os trabalhos a menos, relativos ao contrato e resultantes de atos ou factos não imputáveis ao empreiteiro, ocorrer uma redução superior a 20% do preço contratual*”.
- Caso o operador não se oponha à execução da ordem de serviços complementares (não reclamando dela no prazo de 10 dias a contar da sua receção)
- A modificação do contrato por razões de interesse público em causa não lhe dá direito à REF, mas sim ao pagamento de um preço determinado nos termos do artigo 373.º do CCP, que estabelece que:
 - i) Se o próprio contrato contiver regulação sobre o cálculo do preço dos serviços complementares, aplica-se essas

cláusulas contratuais;

ii) *Caso contrário*, o regime de cálculo do preço varia consoante as características dos serviços complementares determinados:

- a) Se os serviços complementares forem da mesma espécie de outros previstos no contrato e a executar em condições semelhantes, é aplicável o preço contratual previsto para essa espécie de serviços (o que pressupõe a existência ou a possibilidade de calcular o preço unitário do serviço);
 - b) Se os serviços complementares forem de espécie diferente, o operador deve apresentar à autoridade de transportes uma proposta de preço no prazo de 10 dias a contar da data da receção da ordem de serviços complementares.
- A autoridade de transportes dispõe de 10 dias para pronunciar-se, aceitando-a ou apresentando uma contraproposta.
- A não pronúncia dentro do prazo de 10 dias equivale à aceitação tácita da proposta do operador.

6.1. Modificação objetiva

- Caso operador não concordar com a contraproposta da autoridade de transportes, deve ainda executar os serviços complementares pelo preço indicado na contraproposta, *sem prejuízo da correção posterior do preço e do direito a juros de mora devidos logo que haja acordo ou determinação judicial ou arbitral sobre a matéria.*

c) Se os serviços complementares forem da mesma espécie de outros previstos no contrato, *mas* a executar em condições diferentes, aplica-se o mesmo regime descrito no ponto b) anterior.

Nota: Em todo o caso, após definição dos termos e condições de execução dos serviços complementares, a autoridade de transportes e o operador devem proceder à respetiva formalização por escrito – cfr. artigo 375.º.

- Caso o operador reclamar da ordem de serviços complementares:
 - A autoridade de transportes dispõe de 10 dias para apreciar a reclamação (cfr. n.º 2 do artigo 372.º), podendo:
 - i) Considerar procedente a reclamação, o que legitima a recusa da execução de serviços complementares pelo operador; ou
 - ii) Considerar injustificada a não execução dos serviços complementares e notificar o operador, com a antecedência mínima de 5 dias, para executar os trabalhos complementares

em causa – cfr. alínea a) do n.º 3 do artigo 372.º.

- Neste caso, caso o operador continue a recusar a execução dos serviços complementares, a autoridade de transportes pode, nos termos do n.º 4 do artigo 372.º:

a) Resolver o contrato de forma sancionatória (v. Capítulo 8 *infra*);

b) Aplicar sanções pecuniárias compulsórias, por cada dia de atraso, em valor correspondente a 1 % do preço contratual ou com o valor (mais elevado) estipulado no próprio contrato; ou

c) Optar pela execução dos serviços complementares em causa, diretamente ou por intermédio de terceiro.

iii) Considerar injustificada a não execução dos serviços complementares e optar pela execução dos serviços complementares em causa, diretamente ou por intermédio de terceiro, no caso de o operador ter manifestado de forma perentória a intenção de não execução – cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 372.º.

6.1. Modificação objetiva

6.1.2.3 Regime de serviços a menos aplicável aos contratos de serviço público com natureza de contratos de aquisição de serviços

Por força da remissão do n.º 6 do artigo 454.º para os artigos 379.º a 381.º do CCP, durante a execução do contrato de serviço público, a autoridade de transportes pode emitir ao operador ordens de *não* execução de determinados serviços previstos no contrato (“serviços a menos”).

- A modificação do contrato por razões de interesse público resultante da execução da ordem de serviços a menos não dá ao operador qualquer direito à REF – cfr. n.º 2 do artigo 379.º)
- O preço correspondente aos serviços a menos é simplesmente deduzido ao preço contratual, sem prejuízo do direito do operador a uma indemnização correspondente a 10 % do valor da diferença verificada, *caso, em virtude dos trabalhos a menos, o preço contratual do contrato de serviço público sofra uma diminuição em mais de 20%.*

6.1.2.4 Regime de ajustamentos pontuais previsto no artigo 31.º do RJSPTP

Atendendo à natureza evolutiva da exploração do serviço público de transporte de passageiros, que se deve sobretudo à relação dinâmica entre a procura e a oferta do serviço, o legislador do RJSPTP criou no artigo 31.º um regime especial de modificação objetiva do contrato que permite às autoridades de transportes determinar, *por razões de interesse público e mediante decisão fundamentada a comunicar ao operador com a antecedência mínima de 30*

dias, “ajustamento pontual do serviço público de transporte de passageiros, no que diz respeito a:

- a) Percursos e paragens;*
- b) Horários e frequências;*
- c) Regime de regularidade e flexibilidade do serviço.”*

Este regime não prejudica a aplicação do regime geral e dos regimes especiais de modificação previstos no CCP (v. supra), nem os mecanismos de modificação contratualmente previstos.

Trata-se, por isso, de um “regime complementar” que regula as alterações que as autoridades de transportes considerem necessárias ou convenientes introduzir à rede de serviços públicos de transporte de passageiros durante a execução de contratos de serviço público.

Contudo, ao contrário dos regimes constantes do CCP, o artigo 31.º do RJSPTP, apenas permite a introdução de meros “ajustamentos pontuais” à rede de serviços.

Com efeito, de acordo com o n.º 2 do artigo 31.º, só podem ser enquadradas nesse regime as alterações que cumpram, cumulativamente, os seguintes limites:

6.1. Modificação objetiva

- a) *Não envolver, em cada ano de contrato, uma modificação que afete mais de 10 % do total de veículos.km anuais previstos no contrato ou de 25 %, caso se encontre no decurso dos dois primeiros anos de contrato;*
- b) *Não resultar num saldo global de veículos.km anuais superior ou inferior ao estabelecido no contrato;*
- c) *Não antecipar ou ultrapassar o horário diário de início e fim de exploração de cada linha;*
- d) *Não adicionar dias de exploração aos previstos contratualmente;*
- e) *Não implicar um aumento da frota ou dos recursos humanos necessários à exploração da rede em causa;*
- f) *Não resultar numa alteração da retribuição anual do operador de serviço público, quando aplicável.*

Estes limites quantitativos e qualificativos mostram claramente que não podem estar em causa alterações que tenham impactos significativos nas condições operacionais e económico-financeiras da exploração do serviço pelo operador.

Por isso, ao contrário da solução de REF prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 314.º do CCP para as modificações objetivas por razões de interesse público, o n.º 3 do artigo 31.º estabelece que *“o ajustamento pontual do serviço público de transporte de passageiros, dentro dos limites previstos nos números*

anteriores, não implica a atribuição de compensações ao operador de serviço público”.

6.1.2.5 Atualização tarifária

- Resulta do disposto no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que, *em princípio*, o regime tarifário de um serviço público de transporte de passageiros deve constar do respetivo contrato de serviço público.
- Excecionalmente, *“as obrigações de serviço público destinadas a estabelecer tarifas máximas para o conjunto dos passageiros ou para determinadas categorias de passageiros podem também ser objeto de regras gerais”.*
 - *Para o efeito do Regulamento, “regras gerais” são medidas aplicáveis “sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo numa determinada zona geográfica da responsabilidade de uma autoridade competente” – cfr. alínea l) do artigo 2.º.*
- O enquadramento da atualização tarifária do ponto de vista de “modificação objetiva do contrato” não é linear, uma vez que a sua causa pode ter natureza muito diferente, consoante as circunstâncias de cada caso concreto.

6.1. Modificação objetiva

- Sobretudo em caso de atualização extraordinária com impactos prejudiciais para o operador, é possível considerar-se, a título meramente indicativo, a seguinte tabela de enquadramento tendencial – o que, reitera-se, não dispensa a análise detalhada dos factos concretos de cada caso, que poderá conduzir a conclusões diferentes da apresentada na tabela:

Situações exemplificativas	Enquadramento
Alteração do regime tarifário fixado no próprio contrato de serviço público pela autoridade de transportes-contratante público	Modificação unilateral do contrato por razões de interesse público
Alteração do regime tarifário fixado numa “regra geral”, sendo a entidade que aprovou a “regra geral” a autoridade de transportes-contratante público do contrato	Facto do príncipe
Alteração do regime tarifário fixado numa “regra geral”, não sendo a entidade que aprovou a “regra geral” a autoridade de transportes-contratante público do contrato	Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias

- Será abordada *infra* especialmente a “atualização tarifária extraordinária”.

6.1.2.5.1 Atualização tarifária extraordinária

A atualização tarifária extraordinária está regulada no artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no artigo 10.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.

- i) De acordo com o n.º 1 do artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018 e o n.º 1 do artigo 10.º do Regulamento n.º 430/2019:

“Podem ser determinadas atualizações tarifárias extraordinárias, pelas autoridades de transportes competentes, nas seguintes situações:

- Causas imprevisíveis, variações anormais das componentes integrantes dos custos de exploração e/ou ponderação de componentes dos custos do transporte público, e imperativos de sustentabilidade económica e financeira;*
- Necessidades de reestruturação, simplificação, transparência, harmonização e convergência tarifárias, sem prejuízo de fixação de tarifas transitórias de adaptação”.*

- Aparentemente, a letra das normas indica que a atualização tarifária extraordinária se traduz sempre num ato de modificação unilateral do contrato de serviço público pela autoridade de transportes (por razões de interesse público), que, ao operador de serviço público direito à REF nos termos dos n.ºs 3 e seguintes do artigo 282.º.

6.1. Modificação objetiva

- Contudo, conforme referido *supra*, consoante a causa-justificação da atualização, o seu enquadramento do ponto de vista de modificação objetiva do contrato pode ser diferente:

- Se a atualização extraordinária tiver impactos prejudiciais para o operador, é possível considerar-se o quadro de enquadramento tendencial apresentado anteriormente a título indicativo;
- Se a atualização extraordinária beneficiar o operador, poderá entender-se que está em causa “um acréscimo anormal e imprevisível dos benefícios financeiros para o cocontratante que não resulte da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas”.
 - Neste caso, se a receita tarifária for da titularidade do operador, a atualização tarifária extraordinária (que baixará as tarifas) será qualificável como uma forma especial de “partilha equitativa desses benefícios entre o cocontratante e o contraente público” a que se refere o artigo 341.º do CCP (para o qual remetem os artigos 300.º, 382.º e 420.º) e o artigo 30.º do RJSPTP.

ii) Para os efeitos de verificação das situações legitimadoras da atualização tarifária extraordinária, a AMT prevê no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento n.º

430/2019 um conjunto de fatores de ponderação que pode ser adotado pelas autoridades de transportes em função das circunstâncias concretas de cada caso individual, a saber:

- a) *“Índice salarial (IS): variação de custos salariais médios por trabalhador associado ao serviço público de transporte de passageiros em causa no ano anterior;*
- b) *Índice energético (IE): variação de custos energéticos médios incorridos com o serviço público de transporte de passageiros no em causa ano anterior;*
- c) *Índice de produtividade (IP): evolução do diferencial entre proveitos e custos com o serviço público de transporte de passageiros em causa no ano anterior; e*
- d) *Fator de capacidade da rede (FCR), que relaciona oferta e procura de todo o serviço público de transporte de passageiros em causa”.*

6.1. Modificação objetiva

iii) Por fim, importa referir que a atualização tarifária extraordinária deve cumprir especialmente os seguintes requisitos procedimentais:

a) Artigo 8.º, n.º 4, da Portaria n.º 298/2018, segundo o qual:

“Se em resultado de uma atualização tarifária, nos termos do presente artigo, for ultrapassada a TAT e tal implicar um acréscimo de compensações tarifárias por disponibilização de tarifários sociais ou bonificados suportadas pelo Orçamento do Estado, a referida atualização fica sujeita a autorização prévia por parte dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da mobilidade”; e

b) Artigo 10.º, n.º 4, do Regulamento n.º 430/2019, segundo o qual:

“Previamente à decisão definitiva, as autoridades de transportes dão conhecimento do projeto de atualização tarifária extraordinária à AMT, para os devidos efeitos de exercício das competências de supervisão e regulação”.

iv) Notas pragmáticas

De forma ilustrativa, o quadro seguinte apresenta, de forma não exaustiva alguns cenários hipotéticos que podem requerer uma atualização extraordinária da tarifa tanto pelo operador como pela autoridade de transportes.

Deve tomar-se nota de que o seguinte quadro se traduz num mero exercício de ensaio, de natureza ilustrativa, cuja consideração pelas autoridades de transportes e/ou pelos operadores não dispensa a devida análise das

características de cada contrato de serviço público e dos regimes contratuais previstos para a matéria de atualização tarifária (se houver). Especialmente, em função da matriz de riscos de cada contrato, é possível que algum(ns) dos cenários descritos no seguinte quadro seja(m) cobertos pela esfera de riscos que, nos termos do contrato, cabe ao operador ou à autoridade de transportes, de forma integral ou partilhada. Neste caso, em princípio, a parte que suporte o risco relativo ao cenário verificado não pode invocá-lo como a justificação-causa de atualização tarifária extraordinária.

6.1. Modificação objetiva

De forma ilustrativa, o quadro seguinte apresenta, de forma não exaustiva alguns cenários hipotéticos que podem requerer uma atualização extraordinária da tarifa tanto pelo operador como pela autoridade de transportes.

Quem pode solicitar a atualização tarifária extraordinária?		
Situações hipotéticas	Operador	Autoridade de transportes
O preço dos combustíveis aumentou de forma expressiva decorrente de um qualquer cenário geoestratégico	X	
Durante a execução do contrato surgiu novo polo de procura – por exemplo, a abertura de uma superfície comercial ou de uma zona industrial - que conduziu a aumentos significativos da procura em determinadas carreiras que, por seu turno, aumentaram os proveitos do operador		X
O acordo coletivo de trabalho (Antrop, por exemplo) impôs benefícios adicionais aos trabalhadores que não estavam previstos nem considerados no contrato	X	
A legislação ambiental passou a limitar o uso de determinadas categorias de veículos exigindo renovação da frota	X	
A autoridade de transportes modificou o plano operacional reduzindo circulações na hora de ponta, permitindo o operador contratar menos colaboradores e vender frota		X
A autoridade de transportes modificou o plano operacional aumentando circulações na hora de ponta, exigindo que o operador contrate mais colaboradores e adquira mais frota.	X	
O governo reduziu os impostos referentes aos combustíveis o que resultou numa queda de preços.		X

6.1. Modificação objetiva

No que diz respeito aos fatores de ponderação IS, IE, IP e FCR, que, conforme a indicação da AMT no Regulamento n.º 430/2019, podem ser utilizados para estabelecer a atualização tarifária extraordinária, apresenta-se no quadro seguinte, a título indicativo, as fontes de informação que as autoridades de transportes podem utilizar para recolher os dados necessários para o acompanhamento permanente da evolução de cada um destes fatores de ponderação e a análise da sua repercussão económico-financeira no âmbito de execução do contrato.

Fator de ponderação	Fontes de informação
Índice Salarial (IS)	<ul style="list-style-type: none">• Acordo ANTROP e outros instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho• Evolução do salário mínimo nacional
Índice Energético (IE)	<ul style="list-style-type: none">• Preços de referência para combustíveis da Entidade Nacional para o Setor Energético ense-epe.pt• Preços de referência para a eletricidade e gás natural da Direção Geral de Energia e Geologia www.dgeg.gov.pt
Índice de Produtividade	<ul style="list-style-type: none">• Receita de exploração (vendas e compensações)• Custos de operação globais• Custos de operação (excluindo custos salariais e de combustíveis excluindo redundância dos Índices Salarial e Energético)
Fator de capacidade da rede	<ul style="list-style-type: none">• Lugares.km oferecidos nos diversos períodos do dia: período de ponta da manhã, período de ponta da tarde, corpo do dia, fim de semana, etc. (total da rede e por carreira/horário)• Passageiros transportados nos diversos períodos do dia: período de ponta da manhã, período de ponta da tarde, corpo do dia, fim de semana, etc. (total da rede e por carreira/horário)

6.1. Modificação objetiva

6.1.3. Notas especiais sobre a modificação do contrato em virtude da pandemia COVID-19

7.1.3.1 Os *guidelines* da Comissão Europeia

A Comissão Europeia não ignorou os impactos significativos que a pandemia COVID-19 tem causado no setor do transporte público de passageiros e alguns “*guidelines*” que orientam as autoridades de transportes na concretização dos ajustamentos dos contratos de serviço público vigentes em face da “nova” necessidade de mobilidade da população (disponíveis em: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf):

a) Contratos de serviço público de transporte de passageiros rodoviário celebrados ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (*i.e. os contratos com natureza concessória*)

▪ Sobretudo nos contratos em que a receita tarifária pertence ao concessionário e este assume o risco de procura do serviço, admite-se que a redução da procura do serviço público de transporte de passageiros durante a pandemia possa colocar em risco iminente a viabilidade económico-financeira do concessionário (sobretudo considerando que, apesar da redução da receita tarifária, o concessionário terá de continuar a suportar os custos estruturais do negócio, com exceção dos custos que, entretanto, estejam sejam “compensados” pelos regimes de subvenções ou auxílios legitimamente implementados pelos Estados-Membros).

- Nos casos em que se verifique um risco iminente de rutura do serviço, a Comissão Europeia entende que as autoridades de transportes podem lançar mão das medidas de emergência previstas no n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, procedendo à **suspensão temporária do contrato** ou à **revisão transitória dos termos de exploração do serviço concessionado**, incluindo o ajustamento da oferta do serviço à procura diminuída e a introdução de medidas especiais de resposta a necessidades justificadas pela política de combate à pandemia.
- Quando houver lugar à modificação do contrato de serviço público nos termos suprarreferidos, devem ser cumpridas todas as regras previstas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007. Entre outros, as autoridades de transportes devem garantir que:
 - i) As adaptações temporárias introduzidas ao contrato cumpram o princípio da proporcionalidade, não podendo, em qualquer caso, ultrapassar o limite temporal de 2 anos previsto no n.º 5 do artigo 5.º;
 - ii) O valor de compensação por obrigações de serviço público previsto no contrato seja devidamente ajustado, de modo a garantir que as modificações introduzidas não conduzam à verificação de alguma situação de sobrecompensação nos termos do artigo 6.º e do Anexo ao Regulamento
- As autoridades de transportes devem ter em conta nomeadamente a “nova” matriz de riscos resultante da modificação, podendo inclusivamente, em função do ajustamento à matriz de risco, implicar uma revisão em baixa da margem de lucro razoável).

6.1. Modificação objetiva

b) Contratos de serviço público de transporte de passageiros rodoviário não celebrados ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, mas nos termos da Diretiva 2014/24/UE (i.e. os contratos de aquisição de serviços)

- Quaisquer alterações ou ajustamentos devem observar as regras e princípios previstas na própria Diretiva 2014/24/UE, **não sendo aplicável o regime de emergência previsto no n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.**
- Assim, no que diz respeito à modificação do contrato de aquisição do serviço público de transporte de passageiros rodoviário, remete-se para o(s) regime(s) de modificação objetiva do contrato analisados *supra*.

6. 1.3.2 O regime de financiamento previsto no Decreto-Lei n.º 14-C/2020

O Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, estabelece um regime de financiamento e compensação dos operadores de serviço público pela prestação do serviço de transportes essencial durante a pandemia COVID-19:

- Este decreto-lei não estabelece qualquer regime especial de modificação objetiva do contrato.
- Mas prevê regras importantes que, entre outros, aumentam a capacitação financeira das autoridades de transportes necessária para a assunção da despesa inerente à imposição da realização do serviço de transportes essencial aos operadores durante a pandemia.

- Sobre a aplicação desse decreto-lei, a AMT tem disponibilizado às autoridades de transportes várias orientações, que incluem, entre outras, as seguintes informações disponíveis na página de Internet da AMT:

- [linhas_orientacao_poscp.pdf \(amt-autoridade.pt\)](#)
- [faq_compensacoestarifarias.pdf \(amt-autoridade.pt\)](#)
- [covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf \(amt-autoridade.pt\)](#)



6.2. Modificação subjetiva

6.2 Modificações subjetivas do contrato

As modificações subjetivas do contrato de serviço público estão reguladas, em geral, nos artigos 316.º a 324.º do CCP e no artigo 32.º do RJSPTP e abrangem quatro espécies diferentes:

- a) Cessão da posição contratual;
- b) Subcontratação;
- c) Alteração societária do cocontratante; e
- d) Acordos de exploração conjunta.

6.2.1. Cessão da posição contratual

- A cessão da posição contratual é um instituto de origem do direito civil, sendo definida no artigo 424.º do Código Civil como um mecanismo de transmissão da posição contratual de uma parte (cedente) para um terceiro (cessionário).
- Na sequência da cessão da posição contratual, o cedente deixa de ter relações contratuais com a outra parte do contrato, passando o cessionário a assumir a posição de partes no contrato.
- Nos contratos de serviço público, o objeto de cessão pode ser, *quer* a posição contratual do cocontratante/operador, *quer* a posição contratual do contraente público/autoridade de transportes.

6.2.1.1. Cessão da posição contratual do cocontratante/operador

- A possibilidade de o cocontratante ceder a sua posição contratual para terceiro está regulada nos artigos 317.º e 318.º do CCP.
- Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 318.º, essa possibilidade depende sempre da sua previsão expressa no contrato.
- Apenas nas seguintes duas situações *excepcionais* descritas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 do artigo 308.º é possível haver lugar à cessão da posição contratual do cocontratante sem prévia habilitação prevista no próprio contrato:
 - a) Quando haja transmissão universal ou parcial da posição do cocontratante, na sequência de reestruturação societária, nomeadamente, oferta pública de aquisição, aquisição ou fusão, a favor de cessionário que satisfaça os requisitos mínimos de habilitação e de capacidade técnica e de capacidade económica e financeira exigidos ao cocontratante (se for o caso);*
 - b) Quando o próprio contraente público assume as obrigações do cocontratante para com os subcontratados.*
- Em qualquer caso, a concretização da possibilidade de cessão da posição contratual do cocontratante carece sempre de um ato de autorização do contraente público.

6.2 Modificações subjetivas do contrato

➤ Essa autorização depende:

- a) *“Da prévia apresentação dos documentos de habilitação relativos ao potencial cessionário que sejam exigidos ao cedente na fase de formação do contrato em causa” – cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 318.º;*
- b) *“Do preenchimento, por parte do potencial cessionário, dos requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira exigidos ao cedente para efeitos de qualificação, quando esta tenha tido lugar na fase de formação do contrato em causa” – cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 318.º;*
e
- c) Da observância dos limites previstos no artigo 317.º, que proíbe a cessação da posição contratual do cocontratante nas seguintes três situações:
 - i) *Quando a escolha do cocontratante tenha sido determinada por ajuste direto, nos casos em que só possa ser convidada uma entidade.*
 - ii) *Quando as entidades cessionárias estejam abrangidas pelas causas de impedimento previstas no artigo 55.º; e*
 - iii) *Quando existam fortes indícios de que a cessão da posição contratual ou a subcontratação resultem de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência.*

- Neste caso, a autoridade de transportes deve, de imediato, comunicar à Autoridade da Concorrência os indícios dos atos acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência.

- O artigo 318.º-A abriu a possibilidade de a entidade adjudicante prever no contrato a cessão da posição contratual do cocontratante como uma “sanção” alternativa à resolução sancionatória do contrato em caso de incumprimento do contrato pelo cocontratante.

➤ Neste caso, o cessionário será o *“concorrente do procedimento pré-contratual na sequência do qual foi celebrado o contrato em execução, que venha a ser indicado pelo contraente público, pela ordem sequencial daquele procedimento”*, sendo a cessão concretizada *“por mero efeito de ato do contraente público”*.

6.2.1.2. Cessão da posição contratual do contraente público/autoridade de transportes

A possibilidade de o contraente público/autoridade de transportes ceder a sua posição contratual para terceiro está regulada no artigo 324.º do CCP.

➤ A estatuição dessa norma indica que a cessão da posição contratual do contraente público é basicamente livre, não estando sujeito aos limites ou restrições analisadas supra para a cessão da posição contratual do cocontratante.

6.2 Modificações subjetivas do contrato

- A pretensão de cessão do contraente público apenas pode ser recusada pelo cocontratante *“quando haja fundado receio de que a cessão envolva um aumento do risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato pelo potencial cessionário ou a diminuição das garantias do cocontratante”*.
 - No entanto, importa referir que, de acordo com o disposto no RISPTP, apenas podem ser autoridades de transportes as entidades previstas nos artigos 5.º a 10.º e a competência das autoridades de transportes está substancial e territorialmente delimitada.
 - Por isso, no caso de cessão da posição contratual da autoridade de transportes num contrato de serviço público, apenas pode ser cessionário uma outra autoridade de transportes cuja competência abranja igualmente a exploração do serviço objeto do contrato em causa.
- O regime de subcontratação é diferente daquele de cessão da posição contratual:
 - a) A subcontratação aplica-se apenas ao cocontratante.
 - b) No âmbito do CCP, a possibilidade de subcontratação não depende da sua previsão/autorização prévia no próprio contrato.
 - No entanto, o n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece que *“os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem ser transparentes quanto à possibilidade ou impossibilidade de subcontratação e, caso esta seja possível, quanto à sua extensão (...) Os contratos de serviço público devem determinar, de acordo com o direito nacional e comunitário, as condições aplicáveis à subcontratação”*.
 - c) A subcontratação pode ser autorizada logo na formação do contrato ou apenas na fase de execução:
 - **Em caso de subcontratação no próprio contrato:**
 - A sua autorização depende:
 1. *“Da prévia apresentação dos documentos de habilitação relativos ao potencial subcontratado que sejam exigidos ao subcontratante na fase de formação do contrato em causa”* – cfr. alínea a) do n.º 3 do artigo 318.º;

6.2.2. Subcontratação

- Ao contrário da cessão da posição contratual, a subcontratação não implica qualquer alteração da(s) parte(s), mas apenas o cumprimento das obrigações do cocontratante por uma entidade terceira contratada pelo próprio cocontratante para este efeito.
- Por isso, não existe qualquer relação contratual direta entre o contraente público e a entidade subcontratada, devendo *“o cocontratante permanece[r] integralmente responsável perante o contraente público pelo exato e pontual cumprimento de todas as obrigações contratuais”* – cfr. artigo 321.º.

6.2 Modificações subjetivas do contrato

II. *“Do preenchimento, por parte do potencial subcontratado, de requisitos mínimos de capacidade técnica ou de capacidade financeira, quando o contrato subordinar expressamente a subcontratação à avaliação dessas capacidades ou de uma delas, ou do preenchimento, por parte do potencial subcontratado, dos requisitos mínimos de capacidade técnica relativos às prestações a subcontratar, sempre que o cocontratante recorra à capacidade de potenciais subcontratados, para efeitos de qualificação na fase de formação do contrato”* – cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 318.º; e

III. Da observância integral dos limites previstos no artigo 317.º (v. *supra*).

➤ *Contudo, desde que estejam reunidas as condições suprarreferidas, o contraente público só pode recusar a subcontratação “quando haja fundado receio de que a subcontratação envolva um aumento de risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato”* (cfr. artigo 320.º).

▪ Em caso de subcontratação na fase de execução:

➤ A sua autorização depende, não só do preenchimento dos mesmos requisitos previstos nos artigos 317.º e 318.º para a subcontratação no contrato (v. *supra*), mas também da apresentação de uma proposta fundamentada pelo cocontratante – cfr. n.º 1 do artigo 319.º.

- Após receção da proposta de subcontratação apresentada pelo cocontratante, o contraente público dispõe de 30 dias para pronunciar-se sobre a subcontratação requerida, equivalendo o silêncio à recusa de autorização à subcontratação.
- No entanto, *se o cocontratante preencher todos os requisitos elencados nos artigos 317.º e 318.º*, o contraente público só pode recusar a subcontratação *“quando haja fundado receio de que a subcontratação envolva um aumento de risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato”* (cfr. artigo 320.º).

• De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 318.º, *“o contrato pode proibir a subcontratação de determinadas prestações contratuais ou de prestações cujo valor acumulado exceda uma percentagem do preço contratual”*.

➤ O n.º 5 do artigo 318.º estabelece que tal *“não pode ter por efeito restringir, limitar ou falsear a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato, não podendo, designadamente, limitar a possibilidade de recurso à capacidade técnica de terceiras entidades que se afigure essencial para efeitos de qualificação do cocontratante”*.

➤ Essa limitação da proibição de subcontratação deve ser analisada em conjugação com os limites de subcontratação previstos nas seguintes normas do Regulamento (CE) n.º 1370/2007:

6.2 Modificações subjetivas do contrato

i) Artigo 4.º, n.º 7, segundo o qual:

*“Em caso de subcontratação, o operador encarregado da gestão e da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, de acordo com o presente regulamento, é obrigado a prestar ele próprio **uma parte substancial** dos serviços públicos de transporte. Um contrato de serviço público que abranja simultaneamente a conceção, o estabelecimento e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros pode autorizar a subcontratação total para efeitos da exploração daqueles serviços”; e*

ii) Artigo 5.º, n.º 2, alínea e), segundo o qual:

*Caso um contrato de serviço público seja adjudicado a um “operador interno” (definido, nos termos da alínea j) do artigo 2.º, como “uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”), “o operador interno é obrigado a prestar ele próprio a **maior parte** do serviço público de transporte de passageiros”.*

- A propósito de cumprimento desses limites normativos, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a posição da Comissão Europeia manifestada na Comunicação n.º 2014/C 92/01, de 29 de março de 2014, recomenda-se às autoridades de transportes que, em regra,

devam considerar como “maior parte” ou “parte substancial” dois terços do serviço público de transporte de passageiros contratado.

6.2.3. Alteração societária do cocontratante

- O artigo 323.º do CCP estabelece expressamente que *“nos casos em que o cocontratante deva constituir-se sob a forma de sociedade, o contrato pode sujeitar a autorização do contraente público qualquer alteração do contrato constitutivo da sociedade, bem como a alienação ou oneração das participações no respetivo capital social”.*
- Esta limitação pode relevar sobretudo (mas não só) para o caso em que o adjudicatário é um agrupamento e o programa do procedimento/convite exige a associação dos membros do agrupamento adjudicatário sob a forma de sociedade.

- Razão da sujeição da alteração societária neste caso à autorização do contraente público:

Uma vez que os “verdadeiros” adjudicatários – isto é, quem apresentou a proposta adjudicada – são os sócios da sociedade com a qual o contraente público celebrou o contrato, a alteração societária constitui uma vicissitude que pode afetar, nomeadamente, o desempenho e a qualidade do cumprimento do contrato pelo cocontratante-sociedade.

6.2 Modificações subjetivas do contrato

6.2.4. Acordos de exploração conjunta

O artigo 32.º do RJSPTP prevê que *“quando dois ou mais operadores de serviço público se encontrem a explorar o serviço público de transporte de passageiros em zonas geográficas adjacentes ou em percursos ou horários total ou parcialmente coincidentes”*, os operadores em causa podem pedir à autoridade de transportes competente a autorização de celebração de um *“acordo de exploração conjunta”* entre eles.

É verdade que a celebração do acordo de exploração conjunta não se traduz numa modificação subjetiva do contrato em sentido próprio. Com efeito, mesmo após a celebração do acordo, os operadores em causa continuam a manter o seu próprio contrato de serviço público celebrado separadamente com a autoridade de transportes.

Contudo, não se pode ignorar que, de acordo com os n.ºs 3 e 5 do artigo 32.º do RJSPTP, o pedido de autorização *“deve conter os termos do acordo de exploração conjunta, bem como a partilha de benefícios e responsabilidades entre os operadores de serviço público envolvidos”* e que *“a autoridade de transportes competente pode condicionar a autorização (...) à partilha dos benefícios resultantes do acordo de exploração conjunta com a autoridade de transportes ou à adoção de percursos, horários ou tarifários específicos que sirvam o interesse público e promovam a mobilidade dos passageiros”*.

Neste quadro, é possível afirmar que, na prática, com a celebração de acordo de exploração conjunta, passa a existir um *“consórcio”* (em sentido impróprio)

composto pelos operadores envolvidos que relaciona com a autoridade de transportes no âmbito de execução dos contratos de serviço público que regulam originalmente os serviços total ou parcialmente coincidentes que justificam a exploração conjunta.

Quadro resumo

Objetivos

Os contratos de serviço público podem ser modificados durante a sua execução. As modificações, quer objetivas, quer subjetivas, do contrato permitem o ajustamento constante do serviço contratado em face das necessidades de interesse público supervenientes ou outras vicissitudes que possam surgir na fase de execução do contrato.

Recomendações

- Quer as modificações objetivas, quer as modificações subjetivas, têm limites legais que as autoridades de transportes estão obrigadas a cumprir rigorosamente;
- Em relação às modificações objetivas, é necessário considerar o regime geral constante dos artigos 311.º a 315.º do CCP e os regimes especiais que se encontram, entre outros, no artigo 420.º-A e 454.º do CCP e no artigo 31.º do RJSPTP;
- As atualizações tarifárias podem ser perspectivadas, em geral, também como uma modificação objetiva do contrato, cuja regulação/restricção está prevista, designadamente na Portaria n.º 298/2018 e no Regulamento n.º 430/2019;
- Quanto a modificações subjetivas de contratos de serviço público, existem quatro modalidades principais:
 - i) Cessão da posição contratual (do operador ou da autoridade de transportes);
 - ii) Subcontratação;
 - iii) Alteração societária do cocontratante;
 - iv) Acordo de exploração conjunta.



7. Incumprimento do contrato e aplicação de sanções contratuais

- ▶ 7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador
- ▶ 7.2. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável à autoridade de transportes

7. Incumprimento do contrato e aplicação de sanções contratuais

Independentemente do conteúdo concreto de cada contrato de serviço público, a sua execução visa sempre a mesma finalidade - a prossecução dos interesses públicos e privados subjacentes à contratação através do cumprimento pontual e integral do contrato. Considerando a relevância fundamental do cumprimento contratual, o legislador consagrou um conjunto de medidas destinadas a desincentivar e a prevenir a mora (o atraso no cumprimento), o incumprimento defeituoso e o incumprimento definitivo de contratos administrativos/contratos de serviço público.

Atendendo a que, em regra, os contratos de serviço público preveem obrigações para o operador e para a autoridade de transportes, em abstrato, a verificação de uma situação de incumprimento pode ser imputável ao operador ou à autoridade de transportes.



7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador

7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador



Em termos gerais, os mecanismos que tutelam a posição jurídica da autoridade de transportes em face de uma situação de incumprimento do contrato de serviço público pelo operador têm natureza sancionatória, enquadrando-se, por isso, no poder de “aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato” atribuído a contraentes públicos ao abrigo da alínea d) do artigo 302.º do Código dos Contratos Públicos.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 308.º do Código dos Contratos Públicos, a aplicação de sanções contratuais traduz-se na prática de atos administrativos, cuja formação não está sujeita a audiência prévia do cocontratante (o operador).

Entre o conjunto das sanções aplicáveis a operadores de serviço público em caso de incumprimento de contratos de serviço público, importa destacar os seguintes:

a) Sanções contratuais (pecuniárias)

- Nos termos do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPTP, a previsão de sanções contratuais pecuniárias/multas contratuais é obrigatória no contrato de serviço público.
- Como decorre do n.º 7 do mesmo artigo, as sanções contratuais pecuniárias devem ser previstas em forma de moldura
 - Isto é, com limites mínimo e máximo, e não em valor fixo.
 - Consoante a gravidade da infração detetada, o valor concreto da

multa será determinado, dentro da moldura, pela autoridade de transportes.

- Na aplicação de multas contratuais, as autoridades de transportes devem observar um conjunto de regras:
 - i) Antes de aplicar uma multa contratual ao operador em face de uma situação de mora ou incumprimento defeituoso, é necessário notificar o operador para suprir o incumprimento, no prazo definido no contrato (cuja fixação deve ser “*de acordo com critérios de razoabilidade e tem sempre em conta a defesa do interesse público e a manutenção em operação do serviço público de transporte de passageiros em causa*”) – n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º do RJSPTP);
 - ii) Se o operador se mantiver em incumprimento após o fim do prazo indicado na “notificação para cumprimento” suprarreferida, a autoridade de transportes pode aplicar multas contratuais ao operador, garantindo-lhe previamente o exercício do direito de audiência prévia nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo – cfr. n.º 2 do artigo 308.º do Código dos Contratos Públicos;
 - iii) Independentemente do respetivo direito de audiência prévia, o operador pode impugnar o ato de aplicação de sanções pecuniárias contratuais, o que, porém, não suspende a obrigação de pagamento da multa aplicada – cfr. n.º 3 do artigo 45.º do RJSPTP

7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador



- iv) O valor acumulado das sanções contratuais pecuniárias aplicadas durante toda a vigência do contrato não pode exceder 20% do preço contratual; este limite máximo pode ser elevado para 30% apenas no caso excepcional em que da resolução do contrato, no momento em que o limite de 20% for atingido, resultar grave dano para o interesse público – cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 329.º do Código dos Contratos Públicos;
 - v) As sanções contratuais pecuniárias são cumuláveis com a eventual indemnização em sede de responsabilidade civil;
 - vi) São também cumuláveis com as penalizações económicas aplicadas em sede de avaliação do desempenho do operador (v. *supra*, Capítulo 4.3), caso o regime de avaliação incida sobre tipos ou formas de infração diferentes daqueles previstos no regime de sanções contratuais pecuniárias.
- De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 45.º do RJSPTP, pode haver lugar à execução da caução para o efeito do pagamento coercivo da multa contratual aplicada ao operador se o operador não pagar voluntariamente o valor devido no prazo de 10 dias a contar da data de notificação do ato de aplicação de sanções.
 - Se não tiver sido prestada caução ou caso o seu montante seja insuficiente **para o pagamento das multas** “a autoridade de transportes pode deduzir o valor em dívida no montante da compensação por obrigação de serviço público por ela devida ao operador de serviço público em causa” (cfr. n.º 5 do artigo 45.º do RJSPTP).
- b) Sequestro**
- O “sequestro”, previsto no artigo 421.º do Código dos Contratos Públicos, é um mecanismo sancionatório *exclusivamente* aplicável aos contratos de concessão e permite ao concedente “*tomar a seu cargo o desenvolvimento das atividades concedidas*” pelo prazo máximo de um ano.
 - Durante o período de sequestro, é o concessionário quem deve “*suporta[r] os encargos do desenvolvimento das atividades concedidas, bem como quaisquer despesas extraordinárias necessárias ao restabelecimento da normalidade da execução ou exploração da obra pública ou da normalidade da exploração do serviço público*” (cfr. n.ºs 1, 5 e 6 do artigo 421.º do CCP).
 - O sequestro só pode ter lugar “*em caso de incumprimento grave pelo concessionário de obrigações contratuais ou estando o mesmo iminente*” (cfr. n.º 1 do artigo 421.º do CCP). Considera-se preenchido este pressuposto de aplicação quando se verifique, designadamente, uma das seguintes duas situações tipificadas no n.º 2 do artigo 421.º:

7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador



i) Quando ocorra ou esteja iminente a cessação ou suspensão, total ou parcial, de atividades concedidas;

ii) Quando se verificarem perturbações ou deficiências graves na organização e regular desenvolvimento das atividades concedidas ou no estado geral das instalações e equipamentos que comprometam a continuidade ou a regularidade daquelas atividades ou a integridade e segurança de pessoas e bens.

- O sequestro é um **ato administrativo executório**

- Assim, a autoridade de transportes pode impor *coercivamente* o seu cumprimento pelo operador, não necessitando de qualquer colaboração voluntária por parte do operador (cfr. n.º 2 do artigo 309.º do CCP).

- A prática deste ato administrativo, ainda que *não* tenha de obedecer ao regime de procedimento previsto no Código do Procedimento Administrativo (cfr. n.º 1 do artigo 308.º do CCP), deve ser precedida, no mínimo, das seguintes **fases procedimentais**:

- i) **Notificação para cumprimento:**

- De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 421.º do Código dos Contratos Públicos, caso esteja verificado o pressuposto de sequestro, *“o concedente notifica o concessionário para, no prazo que lhe for*

- razoavelmente fixado, cumprir integralmente as suas obrigações e corrigir ou reparar as consequências dos seus atos, exceto tratando-se de uma violação não sanável”;*

- ii) **Audiência prévia:**

- Considerando a natureza sancionatória do sequestro, deve aplicar-se o disposto no n.º 2 do artigo 309.º do CCP.

- O **sequestro tem natureza temporária**: só pode durar o tempo julgado necessário pelo concedente (considerando designadamente as condições do concessionário para retomar a exploração) e nunca pode exceder o limite máximo de um ano (cfr. n.º 6 do artigo 422.º do CCP).

- No fim do prazo de manutenção do sequestro considerado adequado pelo concedente, ou no fim do prazo-limite de um ano, o concedente **notifica o concessionário para retomar o desenvolvimento das atividades**.

- Em face dessa notificação, *“se o concessionário não puder ou se se opuser a retomar o desenvolvimento das atividades concedidas ou se, tendo-o feito, continuarem a verificar-se os factos que deram origem ao sequestro, o concedente pode resolver o contrato”* (cfr. n.º 7 do artigo 422.º do CCP).

7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador



- **Não deve confundir-se o sequestro com o instituto de resgate**, previsto no artigo 423.º do Código dos Contratos Públicos.

➤ O resgate *não* se traduz num mecanismo sancionatório que permita o concedente reagir perante situações de incumprimento pelo concessionário, mas num mecanismo de intervenção do concedente na concessão por razão de interesse público, que legitima a extinção da concessão unilateralmente pelo concedente após o decurso do prazo especificamente fixado no contrato ou, na sua falta, decorrido um terço do prazo de vigência do contrato de concessão.

c) Suspensão sancionatória do serviço

- O legislador prevê nos n.ºs 1 a 4 do artigo 44.º do RJSPTP uma sanção especial para situações de *“incumprimento grave ou reiterado, por parte do operador de serviço público, das obrigações que lhe incumbem”*, que consiste na determinação (unilateral) pela autoridade de transportes da *“suspensão da prestação de serviço público em causa, pelo prazo máximo de um ano”*.
- **Esta sanção apresenta semelhanças com o sequestro**, designadamente no que diz respeito a:
 - i) Pressuposto de aplicação: incumprimento grave ou reiterado por parte do operador de serviço das obrigações que lhe incumbem
 - ii) Limite temporal de aplicação: 1 ano;

iii) Procedimento administrativo de aplicação:

a) Notificação da situação de incumprimento detetada e audiência prévia:

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 44.º do RJSPTP, caso se detete uma situação de incumprimento grave ou retirado, *“a autoridade de transportes competente deve notificar o operador de serviço público do incumprimento e dar-lhe a possibilidade de se pronunciar num prazo não inferior a cinco dias”*.

b) Fixação do prazo adicional para cumprimento:

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 44.º do RJSPTP, *“após ter procedido à audiência do operador de serviço público, (...) a autoridade de transportes competente pode exigir-lhe que cesse o incumprimento num prazo razoável, que a autoridade fixa para o efeito”*.

- **Contudo, ao contrário do sequestro**, a suspensão sancionatória do serviço:
 - i) É aplicável a qualquer tipo de contratos de serviço público, não sendo, por isso, um instituto exclusivo dos contratos de concessão; e
 - ii) Não implica necessariamente a assunção pela autoridade de transportes da responsabilidade pela prestação do serviço público em causa.

7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador



- Considerando a letra do artigo 44.º do RJSPTP e do artigo 309.º do Código dos Contratos Públicos, parece que o ato administrativo praticado pela autoridade de transportes para suspender serviços públicos nos termos do artigo 44.º do RJSPTP não beneficia da característica de excecutoriedade que vimos aplicar-se ao sequestro (isto é, não pode impor-se coercivamente ao operador, caso este não cumpra voluntariamente).

d) Suspensão do pagamento da compensação por obrigações de serviço público

- De acordo com o disposto no n.º 5.º do artigo 44.º do RJSPTP, “o incumprimento grave ou reiterado das obrigações que incumbam ao operador pode dar lugar à suspensão do pagamento das compensações a que tenha direito nos termos do artigo 24.º, enquanto durar o incumprimento” - o que vai ao encontro do instituto de “exceção de não cumprimento” consagrado no Código Civil.
- Mesmo que a norma não seja clara, recomenda-se que a suspensão do pagamento em apreço seja precedida do mesmo procedimento administrativo descrito supra para a aplicação da sanção de suspensão do serviço.

e) Resolução sancionatória do contrato de serviço público

- Nos termos do artigo 333.º do Código dos Contratos Públicos, as autoridades de transportes/contratantes públicos podem resolver *unilateralmente e de modo sancionatório* os contratos de serviço público, designadamente, nos

seguintes casos:

- i) Incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao cocontratante;
- ii) Incumprimento, por parte do cocontratante, de ordens, diretivas ou instruções transmitidas no exercício do poder de direção sobre matéria relativa à execução das prestações contratuais;
- iii) Oposição reiterada do cocontratante ao exercício dos poderes de fiscalização do contraente público;
- iv) Cessão da posição contratual ou subcontratação realizadas com inobservância dos termos e limites previstos na lei ou no contrato, desde que a exigência pelo cocontratante da manutenção das obrigações assumidas pelo contraente público contrarie o princípio da boa-fé;
- v) Se o valor acumulado das sanções contratuais com natureza pecuniária exceder o limite previsto no n.º 2 do artigo 329.º (*v. supra*);
- vi) Incumprimento pelo cocontratante de decisões judiciais ou arbitrais respeitantes ao contrato;
- vii) Não renovação do valor da caução pelo cocontratante;
- viii) O cocontratante se apresente à insolvência ou esta seja declarada pelo tribunal.

7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador



- Especialmente em relação ao caso de *incumprimento definitivo* do contrato, tal só pode verificar-se nas situações descritas no artigo 325.º do Código dos Contratos Públicos, a saber:
 - i) **Perda do interesse** da autoridade de transportes na prestação incumprida pelo operador;
 - ii) **Impossibilidade de incumprimento; ou**
 - iii) Caso o mero atraso em cumprimento pelo operador não cause impossibilidade de cumprimento, nem leve à perda imediata da autoridade de transportes na prestação em falta, **conversão da “mora” em “incumprimento definitivo”**, que pressupõe o preenchimento prévio dos seguintes requisitos cumulativos:
 - a) Envio da “interpelação admonitória”, descrita nos n.ºs 1 a 3 do artigo 325.º, ao operador faltoso, na qual se fixa um prazo razoável para este suprir o incumprimento verificado;
 - b) Garantia do exercício direito de audiência prévia pelo operador, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 308.º do Código dos Contratos Públicos; e
 - c) Manutenção do operador em incumprimento após o prazo fixado na “interpelação admonitória”, *sem que a autoridade de transportes opte pela efetivação das prestações de natureza fungível em falta, diretamente ou por intermédio de terceiro.*
 - De acordo com o disposto nos artigos 307.º a 309.º do Código dos Contratos Públicos, a resolução sancionatória do contrato traduz-se na prática de um **ato administrativo executório** (impõe-se coercivamente ao operador).
 - A resolução sancionatória do contrato de serviço público *não prejudica* o direito da autoridade de transportes de aplicar sanções contratuais pecuniárias (*v. supra*), nem o direito de indemnização nos termos gerais pelos prejuízos sofridos por causa do incumprimento definitivo do contrato pelo operador – cfr. n.º 4 do artigo 325.º e n.ºs 2 e 3 do artigo 333.º.
- Fora do plano das sanções *stricto sensu*, há 3 outros regimes que assumem um papel relevante no desincentivo ao incumprimento pelo operador de serviço público, mesmo que tenham impacto no contexto da própria relação contratual entre a autoridade de transportes e o operador :
- a) Impedimento ou proibição de participação em futuros procedimentos**
 - Com a entrada em vigor da revisão do CCP de 2018, o mau desempenho contratual (“*bad past performance*”) por parte de um operador (no âmbito de, pelo menos, um contrato público nos últimos três anos), que se traduza numa situação de *resolução sancionatória* do contrato, na aplicação de *sanções pecuniárias* que atinjam o limite legal fixado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 329.º do CCP ou no pagamento de *indemnização* resultante de incumprimento, coloca esse operador numa **situação de impedimento** à participação em procedimentos de contratação pública regidos pelo CCP.

7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador



- Segundo a alínea l) do artigo 55.º do Código dos Contratos Públicos, não podem ser candidatos nem concorrentes, as entidades que *“tenham acusado deficiências significativas ou persistentes na execução de, pelo menos, um contrato público anterior nos últimos três anos, tendo tal facto conduzido à resolução desse contrato por incumprimento, ao pagamento de indemnização resultante de incumprimento, à aplicação de sanções que tenham atingido os valores máximos aplicáveis nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 329.º, ou a outras sanções equivalentes”*.
- Assim, caso um operador de serviço público se encontre numa das situações de “mau desempenho” descritas na norma acima citada, a proposta apresentada por este operador noutros procedimentos pré-contratuais, lançados ou não pela mesma autoridade de transportes, será excluída imediatamente, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 146.º, n.º 2 Código dos Contratos Públicos.
- Adicionalmente, nos termos do n.º 1 do artigo 464.º-A do Código dos Contratos Públicos, o **Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (“IMPIC”)** pode vir a aplicar **sanção de proibição de participação em procedimentos de formação de contratos públicos**, pelo prazo de um ano, aos operadores de serviço público que se encontrem em qualquer das seguintes situações:
 - i) Incumprimento contratual que tenha dado origem, nos últimos três anos, à aplicação de sanções que tenham atingido 20% ou 30% do

preço contratual, consoante o caso;

ii) Incumprimento contratual que tenha sido objeto de duas resoluções sancionatórias nos três últimos anos com fundamento no artigo 333.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos (incumprimento definitivo do contrato).

- De acordo com o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, a comunicação ao IMPIC da verificação das situações referidas anteriormente constitui um *dever* das autoridades de transportes/contraentes públicos, o que deve ser cumprido no prazo de 10 dias a contar da data da ocorrência dessas situações.

b) Responsabilidade civil contratual

- Sendo o contrato de serviço público um contrato para todos os efeitos legais, o seu incumprimento dará lugar à responsabilidade civil contratual.
- Contudo, nem o CCP, nem o RJSPTP, preveem regras especiais para regular o instituto de “responsabilidade civil contratual” no domínio de contratos administrativos/contratos de serviço público.
- Por isso, aplica-se plenamente as disposições relativas à obrigação de indemnização por mora e incumprimento definitivo previstas no Código Civil.

7.1. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável ao operador



c) Responsabilidade contraordenacional

- Consoante o tipo de obrigações violadas em concreto pelo operador, a infração verificada pode traduzir-se igualmente no preenchimento de um tipo contraordenacional.
- O artigo 46.º do RJSPTP prevê uma lista de contraordenações :
 - a) Exploração do serviço público de transporte de passageiros, em linha ou em rede, sem contrato ou autorização, em violação do disposto nos artigos 15.º e 16.º;
 - b) Incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º;
 - c) Incumprimento das regras de exploração do serviço público de transporte de passageiros expresso, referidas no artigo 33.º;
 - d) Subcontratação da exploração do serviço público de transporte de passageiros, sem autorização da autoridade de transportes competente, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 17.º e no n.º 1 do artigo 32.º;
 - e) Incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º;
 - f) Exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível,

em violação do disposto nos artigos 34.º a 36.º e da respetiva regulamentação;

g) Incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º e na respetiva regulamentação;

h) Exploração do serviço público de transporte de passageiros sem a autorização para a manutenção do regime de exploração a título provisório referida nos artigos 10.º a 12.º da lei que aprova o presente RJSPTP, quando aplicável.

- De acordo com o disposto no artigo 48.º do RJSPTP, a instauração e instrução dos processos de contraordenação compete à AMT, tendo as autoridades de transportes o dever de *“transmit[irem] à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos no artigo anterior, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, e colabora[rem] na instrução do processo contraordenacional”*.



7.2. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável à autoridade de transportes

7.2. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável à AT

O RJSPTP não contém normas especiais sobre a situação de incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável à autoridade de transportes.

Por isso, sem prejuízo dos mecanismos previstos especialmente no próprio contrato de serviço para o efeito e do instituto da responsabilidade civil contratual regulado no Código Civil, a tutela jurídica do operador em face de incumprimento do contrato pela autoridade de transportes encontra-se principalmente nos artigos 326.º a 328.º e 332.º do Código dos Contratos Públicos:

i) Artigo 326.º

- Esta norma regula especialmente o caso de **mora** da autoridade de transportes no cumprimento das **obrigações pecuniárias**, atribuindo ao cocontratante *“direito aos juros de mora sobre o montante em dívida à taxa legalmente fixada para o efeito pelo período correspondente à mora”*.
- De acordo com o disposto no n.º 2, a obrigação de pagamento de juros de mora vence-se *automaticamente* a partir do momento em que a autoridade de transportes deixar passar o prazo fixado para o pagamento da obrigação pecuniária vencida.
 - Nestes termos, importa remeter para o artigo 299.º do Código dos Contratos Público, que regula especialmente o vencimento das obrigações pecuniárias e o prazo de pagamento.

- De acordo com o disposto no n.º 3, *“são nulas as cláusulas contratuais que excluam a responsabilidade pela mora, bem como as cláusulas contratuais que, sem motivo atendível e justificado face às circunstâncias concretas, limitem a responsabilidade pela mora”*.
- Ao contrário do regime constante do artigo 781.º do Código Civil, *“na falta de disposição contratual, o atraso em um ou mais pagamentos não determina o vencimento das restantes obrigações de pagamento”* – cfr. n.º 6 do artigo 326.º do Código dos Contratos Público.

ii) O artigo 327.º

- Esta norma reconhece ao cocontratante o direito de invocar a **execução de não cumprimento** perante uma situação de incumprimento imputável à autoridade de transportes.
- Contudo, considerando o interesse público subjacente à execução de contratos administrativos, o legislador do Código dos Contratos Públicos consagra vários requisitos que, em conjunto com aqueles impostos pela legislação civil, limitam a possibilidade de invocação da execução de não cumprimento pelo cocontratante:
 - a) O cocontratante deve notificar o contraente público, *com a antecedência mínima de 15 dias* (se outro prazo superior ou inferior não for previsto no próprio contrato), da sua intenção do exercício do direito e dos respetivos fundamentos (cfr. n.ºs 2 a 4 do artigo 327.º).

7.2. Incumprimento do contrato de serviço público por facto imputável à AT

b) Se o contraente público, no prazo de 15 dias a contar da data de receção da notificação do cocontratante, se pronunciar, *mediante resolução fundamentada*, no sentido de a recusa de cumprimento do cocontratante implicar grave prejuízo para o interesse público, **o cocontratante ficará impedido de invocar a exceção de não cumprimento, salvo se conseguir justificar que:**

- O cumprimento integral e pontual da sua obrigação sem o correspondente cumprimento da obrigação em falta do contraente público vai colocar manifestamente em causa a sua viabilidade económico-financeira; ou
- Mesmo que tal não coloque manifestamente em causa a sua viabilidade económico-financeira, revele-se excessivamente oneroso o cumprimento segundo o *juízo de ponderação de interesses públicos e privados em presença*.

iii) Artigo 328.º

- Esta norma reconhece ao cocontratante o **direito de retenção** perante uma situação de incumprimento imputável à autoridade de transportes.
- O exercício deste direito necessita do preenchimento, para além dos requisitos “gerais” previsto no Código Civil, dos requisitos especiais fixados no artigo 327.º do Código dos Contratos Público quanto à invocação da execução de não cumprimento (*v. supra*).

➤ Esta norma consagra a possibilidade de o cocontratante **resolver o contrato** nas situações de grave violação das obrigações assumidas pelo contraente público especialmente previstas no contrato, que abrangem, entre outros, os seguintes casos:

- a) *Incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao contraente público* – alínea b) do n.º 1 do artigo 332.º;
- b) *Incumprimento de obrigações pecuniárias pelo contraente público por período superior a seis meses ou quando o montante em dívida exceda 25% do preço contratual, excluindo juros* – alínea c) do n.º 1 do artigo 332.º.

➤ *Ao contrário da resolução sancionatória do contrato pelo contraente público em face de incumprimento do contrato pelo cocontratante (que pode ser alcançada unilateralmente pelo contraente público através da prática de um ato administrativo executório)*, a resolução do contrato pelo cocontratante com fundamento no incumprimento do contrato pelo contraente público **só pode ser exercido por via judicial ou mediante recurso a arbitragem** – cfr. n.º 3 do artigo 332.º.

➤ Se o fundamento de resolução consistir no *“incumprimento de obrigações pecuniárias pelo contraente público por período superior a seis meses ou quando o montante em dívida exceda 25% do preço contratual, excluindo juros”*, o n.º 4 do artigo 332.º determina que *“o direito de resolução pode ser exercido mediante declaração ao contraente público, produzindo efeitos 30 dias após a receção dessa declaração, salvo se o contraente público cumprir as obrigações em atraso nesse prazo, acrescidas dos juros de mora a que houver lugar”*.

Quadro resumo

Objetivos

O sucesso de um contrato de serviço público depende fundamentalmente do seu cumprimento pontual e integral, quer pelo operador, quer pela autoridade de transportes. A fiscalização e a aplicação de sanções em face de situações de incumprimento apresentam-se assim como instrumentos fundamentais ao serviço de uma execução bem sucedida do contrato.

Recomendações

- A lei prevê um conjunto de medidas sancionatórias que as autoridades de transportes podem aplicar em face de situações de incumprimento do contrato de serviço público pelo operador. Entre outras, destaca-se:
 - i) Sanções contratuais pecuniárias;
 - ii) Sequestro;
 - iii) Suspensão do serviço;
 - iv) Suspensão do pagamento da compensação por obrigações de serviço público;
 - v) Resolução do contrato; e
 - vi) Responsabilidade civil e contraordenacional
- A aplicação de cada uma dessas medidas deve ter em consideração a natureza do contrato (concessão/aquisição de serviços) e a regulação das matérias relacionadas constante do próprio contrato;
- Estando em causa a aplicação de sanções, a autoridade de transportes deve cumprir estritamente os limites legais aplicáveis, sobretudo aqueles que visam assegurar o direito ao contraditório do operador faltoso;
- Em caso de incumprimento do contrato pela autoridade de transportes, a lei também prevê medidas de reação/proteção para o operador. Entre outras, destaca-se:
 - i) Juros de mora;
 - ii) Exceção de não cumprimento;
 - iii) Direito de retenção; e
 - iv) Resolução do contrato.
- No entanto, considerando a relevância de um contrato de serviço público para a prossecução do interesse público, a utilização dessas medidas pelo operador está sujeita a um conjunto de restrições normativas



ANEXO 1. **Benchmarking internacional**

Este anexo apresenta um benchmarking internacional com boas práticas de gestão de contratos no setor de transporte público. O objetivo deste Anexo é destacar iniciativas bem sucedidas de fiscalização e monitorização de contratos e servir de inspiração para as autoridades de transportes.

Foi realizada uma investigação de âmbito internacional e foram selecionados exemplos em diferentes países (e continentes), com o intuito de ter um abrangência global. Foram selecionados os casos de Santiago do Chile (Chile), Sydney (Austrália), Londres (Inglaterra) e Barcelona (Espanha).

O exemplo de Santiago do Chile é de grande importância pois exemplifica as vantagens de se utilizarem mecanismos eletrónicos para a fiscalização dos serviços associados a incentivos de remuneração e de penalização. Adicionalmente, ilustra as dificuldades iniciais com que a autoridade local de transportes se deparou na implementação dos indicadores e as estratégias adotadas para as superar.

O caso de Sydney é um exemplo interessante de como associar os indicadores de desempenho à remuneração do operador através de fórmulas paramétricas. Além disto indica valores de referência para a avaliação destes indicadores.

O exemplo de Londres expõe como a autoridade local de transportes (London Buses) monitoriza em tempo real as empresas operadoras utilizando apenas um único indicador de desempenho, o "Excess Wait Time" (EWT), calculado eletronicamente através do sistema de GPS.

Por último, o exemplo de Barcelona explora a estratégia de prolongar os contratos de concessão em função do desempenho do operador, medido com base em objetivos de qualidade, realização de inquéritos de opinião, e aceitação de novos objetivos e critérios. O caso de Barcelona é também notável pelo facto de uma empresa pública coexistir com diversas empresas privadas na operação dos autocarros na região metropolitana.



Figura A1.1: Localização dos casos de estudo considerados

Santiago, no Chile, é uma grande área urbana, com uma população de aproximadamente 5,6 milhões de habitantes (dados de 2017) num território de 1400 km². Em 2007, foi promovida uma reforma ambiciosa do sistema de transportes públicos, originando ao sistema Transantiago, atualmente designado de Red Metropolitana de Movilidad. Este sistema introduziu uma rede integrada, com serviços alimentadores e troncais, integrados com o Metro de Santiago.

Quando os contratos de implementação do Transantiago foram assinados com os operadores de autocarros, o sistema de transportes da cidade contabilizava um milhão de carros particulares, 8.000 autocarros que serviam 380 linhas e um Metro com três linhas que se estendem por 46 km.

Entre as principais motivações da reforma estavam problemas de conceção dos contratos, que não deram os incentivos corretos aos operadores. A autoridade local de transportes necessitava de dispor de melhores incentivos para que os operadores cumprissem o plano operacional proposto nos contratos. No entanto, estes não dispunham de tecnologia ou mão de obra necessária para monitorizar o cumprimento do plano operacional. A informação disponível estava limitada a sinais de GPS indicando se um autocarro estava em movimento ou não (mas não onde estavam).

Inicialmente optou-se pela inclusão de incentivo na composição da remuneração do serviço prestado por meio de introdução de um indicador de oferta de capacidade por hora (ICPH) por operador, que variava entre 0 e 1 e media a proporção da oferta de lugares em operação sobre a quantidade de

lugares estipulados no plano operacional. Essa mudança aumentou significativamente o número de autocarros que operavam no sistema. O ICPH foi posteriormente alterado para ICPHK, passando a medir os lugares por quilómetro em operação em comparação com o estipulado no plano operacional. Este indicador foi introduzido para permitir um melhor acompanhamento da frequência estabelecida no plano operacional.

Em 2008, foi introduzida uma nova tecnologia de monitorização do posicionamento de cada autocarro em tempo real, permitindo a introdução de multas vinculadas a um indicador de *Compliance* de Regularidade (ICR) e um indicador de Conformidade de Frequência (ICF) para cada linha, em oposição ao modelo anterior que era agregado, por operador.

Ao vincular os pagamentos às variáveis operacionais, a qualidade do serviço melhorou muito significativamente. Os tempos médios de espera e os tempos de viagem diminuíram de meados de 2008 até o final de 2009.

No entanto, surgiram novos desafios. A pressão para cumprir o novo indicador ICPHK, que determinava a receita do operador, significou que era rentável para os operadores se concentrarem em oferecer capacidade, mas não necessariamente transportando passageiros. Passou assim a ser frequente os serviços não pararem nas paragens definidas, mesmo com os passageiros à espera, o que lhes permitia melhores resultados no índice ICPHK. De referir que, a introdução deste indicador não permitia o controlo da fraude, um problema com expressão no sistema.

Em resposta a este problema foi introduzido pelas autoridades um maior risco de procura, mantendo ainda os pagamentos indexados aos indicadores de desempenho. A nova regra previa uma remuneração indexada à procura de forma assimétrica, isto é, se o indicador se situasse dentro de um determinado limite (+/- 3% para um operador típico) de um nível pré-estabelecido no contrato, então nada aconteceria. Mas se estivesse fora desse limite, o operador seria compensado pela falta de receita ou deveria pagar ao poder concedente uma percentagem da receita adicional obtida. Este mecanismo proporcionou incentivos aos operadores para satisfazerem a procura, mas também os protegeu de grandes e exógenas diminuições da procura que pudesse ameaçar a viabilidade financeira das empresas e, conseqüentemente, a qualidade do serviço prestado.

O exemplo de Santiago demonstra assim a vantagem de se utilizarem mecanismos eletrônicos para a fiscalização dos serviços associados a incentivos de remuneração e de penalização. Dos quatro indicadores estabelecidos em contrato (Figura A1.2), três são baseados em dados de GPS que são processados pela autoridade concedente. Assim, estimulou-se que os operadores seguissem corretamente os planos operacionais contratados.

Indicador	Métrica	Método de coleta de informação
ICT – Capacidade oferecida	Lugares oferecidos	GPS
ICR - Regularidade	Horário da viagem	GPS
ICF - Frequência	Frequência	GPS
Q/(KM*ICT)	Número de passageiros.km	Auditoria

Figura A1.2: Indicadores de desempenho do sistema Transantiago.
 Fonte: Andrés Gómez-Lobo e Julio Briones (2014). Elaboração: : VTM-Global

Em 2012 o governo de Sydney através da Agência TfNSW – Transport for New South Wales, concedeu as linhas de autocarros da região metropolitana de Sydney de 15 áreas a 15 operadores. Foi inserida nos contratos uma cláusula referente a um grupo de indicadores (KPIs)* com o objetivo de acompanhar a operação dos serviços prestados e gerar penalidades (multas) no caso de incumprimento de determinados níveis de serviço especificados em contrato.

Todos os KPIs, por força de contrato, são reportados pelo operador à TfNSW. Estes foram divididos em 4 classes num total de 23 indicadores. Desse total, apenas os indicadores da Classe 1 e 4 (Figura A1.3 e Figura A1.4) influenciam a remuneração do operador através de um mecanismo chamado KPI Credits.

KPI Credits representa o montante que o operador deve pagar à TfNSW pelo não cumprimento de valores de referência de KPI, sendo uma penalidade acordada pelas partes, para compensar os custos diretos e indiretos da TfNSW resultantes da operação defeituosa do operador. A fórmula de cálculo é:

Ocorrência de não cumprimento de um KPI de classe 1:

$$KPI\ Credits = A * B * C * D$$

Onde:

- A = Percentagem de alocação do KPI não cumprido (15%)
- B = Montante de risco (Risk Amount) = - 5%
- C = Fator de repetição do KPI não cumprido (varia entre 1,0 até 2,5)
- D = Valor fixo do contrato mensal

Ocorrência de não cumprimento de um KPI de classe 4:

$$KPI\ Credits = 0,3\% * Valor\ do\ contrato\ anual$$

Se o operador falhar em mais de um KPI por mês, deverá pagar o somatório das multas (KPI Credits) para cada valor de KPI não atingido. O valor limite máximo de multa (KPI Credit Cap) corresponde a 5% do valor mensal do contrato.

Os operadores são remunerados por meio de pagamentos mensais estipulados nos contratos que são reajustados de acordo com determinados critérios, como por exemplo, a correção anual pela inflação. A tarifa paga pelos passageiros, não está inserida na remuneração dos operadores (Gross Cost Contract). Os montantes cobrados são entregues à TfNSW.

Como forma de incentivar o aumento do número de passageiros transportados, a TfNSW paga ao operador o valor de \$0,05 por passageiro transportado. Entre 2014 e 2015 o acréscimo de passageiros transportados foi de 11% em todo o sistema.

O exemplo de Sydney demonstra que a procura, neste caso medido em número de passageiros transportados, pode ser considerado como um indicador de desempenho indexado à remuneração do operador.

* KPI = Key Performance Indicators. Para maiores informações aceder: <https://www.transport.nsw.gov.au/operators/buses-coaches/contracts>

Indicador - KPI	Métrica	Origem dos dados	Valores de referência
Pontualidade	Horário de início da viagem	GPS	95% das viagens iniciadas no horário correto.
Viagens canceladas ou incompletas	Viagens não completas	GPS	<1% de viagens incompletas.
Reclamações de passageiros	Reclamações/100.000 embarques	Registos de reclamações	<22 reclamações/100.000 embarques.
Defeitos por falta de manutenção	Número de autocarros com irregularidades	Auditorias aleatórias nas garagens.	Nenhum autocarro com defeito.
Taxa de recolha de receita	Número de passageiros pagantes/número de passageiros inspecionados.	Inspetores	Pelo menos 99,5% dos passageiros inspecionados pagaram.
Manutenção de informação	Nenhum erro de informação sobre linhas, mapas, paragens de autocarro e quadro de horários.	Website do operador	Nenhum erro de informação sobre linhas, mapas, paragens de autocarro e quadro de horários.
Confiabilidade do circuito interno de TV (CCTV) dos autocarros e alarmes	Número de Incidentes para os quais as imagens CCTV foram recuperadas com sucesso / Número total de Incidentes que requereram a recuperação de imagens CCTV.	Solicitação de uso de imagens recolhidas no circuito interno de TV	100% das imagens requeridas foram recuperadas.

Figura A1.3: Key Performance Indicators - Classe 1.
 Transport for New South Wales . Elaboração: VTM-Global

Indicador - KPI	Métrica	Origem dos dados	Valores de referência
Satisfação do utilizador	Com base num levantamento anual (a estrutura e o conteúdo definidos pela TfNSW) numa escala de Likert, o número de avaliações acima do ponto médio dividido pelo número total de avaliações vezes 100.	Questionários aplicados em utilizadores aleatórios	85% de todas as notações acima do ponto médio da Escala Likert, com base no desempenho histórico dos serviços.

Figura A1.3: Key Performance Indicators - Classe 4.
 Transport for New South Wales . Elaboração: VTM-Global

Em Londres, o órgão público responsável pela gestão dos transportes coletivos, incluindo os autocarros, é a TfL – Transport for London. No caso dos autocarros, a London Bus Services Limited (popularmente conhecida como “London Buses”) é a unidade dentro da TfL responsável pela gestão deste sistema e tem como função realizar o planeamento das linhas, determinar os níveis de serviço e monitorizar a performance dos serviços. É também responsável pela manutenção e provisão da infraestrutura relacionada com a operação, como as paragens e terminais.

A London Buses estabelece padrões de desempenho mínimo (MPS – Minimum Performance Standards) relativamente à qualidade do serviço a ser prestado. Os critérios de medição dos MPS dependem da frequência do serviço, alta ou baixa frequência. O MPS para cada linha também depende de um conjunto de critérios consistentemente aplicados, incluindo a extensão e o tempo médio de percurso da linha, o tipo de área que serve (como centros urbanos congestionados) e o tempo de espera nos terminais.

O principal objetivo dos operadores é operar em total segurança a quilometragem prevista em contrato e aderir plenamente ao nível de serviço indicado na ordem de serviço associada ao contrato. A ferramenta que a London Buses utiliza para medir os MPS’s das linhas é o iBus, que é um sistema de rádio e de localização automática de veículos (AVL) para autocarros. Este garante que os controladores do serviço no Centro de Controle e Operação conheçam a localização exata de todos os autocarros equipados com o sistema durante toda a operação. Usando uma combinação de tecnologias, incluindo

rastreamento por satélite e transferência de dados GPRS (General Packet Radio Service), o iBus indica a localização dos autocarros em tempo real, permitindo a regulação dos serviços para torná-los mais fiáveis.

Em serviços de alta frequência (cinco ou mais autocarros por hora durante a maior parte da semana) a London Buses mede o intervalo de passagem entre serviços e compara-o com a frequência estipulada no contrato. O objetivo é assegurar que as passagens dos autocarros sejam uniformemente distribuídas e que, em média, um passageiro não tenha que esperar nas paragens mais do que metade da frequência estipulada. A medida é expressa pelo indicador "Excess Wait Time" (EWT), que é definido como o tempo excedente que os passageiros tiveram que esperar na paragem de autocarro acima do período de espera previsto. A meta é reduzir o EWT para zero. Além disso, são medidos "intervalos longos" no serviço, o que tende a indicar problemas mais graves, tais como serviços cancelados e prestação deficiente do serviço.

Nas linhas de baixa frequência (quatro autocarros por hora ou menos durante a maior parte da semana) a London Buses mede a pontualidade dos horários de partida anunciados no quadro de horário das ordens de serviço. Nesses percursos, a fiabilidade é ainda mais importante, uma vez que os passageiros são mais propensos a confiar na hora de partida publicada nos quadros de horários.

A medida é expressa como uma percentagem de partidas "dentro do horário". Estipulou-se “dentro do horário” se a partida se realizar de 2,5 minutos mais cedo do que o esperado a 5,0 minutos mais tarde do que o esperado. O objetivo é aumentar as partidas "dentro do horário" para 100% das viagens.

Adicionalmente, também é monitorizada a percentagem de viagens “adiantadas”, onde “adiantada” é definida como um serviço com partida entre 2,5 e 8,0 minutos antes do horário.

Como descrito, os contratos entre a London Buses e os operadores é baseado apenas num único indicador de desempenho, o "Excess Wait Time" (EWT), calculado eletronicamente pelo sistema iBus com impacto direto na forma de remuneração dos operadores. Releva-se que o fluxo de informações ocorre diretamente entre os equipamentos embarcados nos autocarros e o Centro de Controle e Operação da London Buses, sem intervenção dos operadores.

Além do indicador EWT, a London Buses utiliza outros indicadores para fiscalizar os serviços prestados pelos operadores, embora estes não impactem diretamente na remuneração. A London Buses produz um conjunto de indicadores apresentados na Figura A1.4.

Indicador	Métrica	Método de coleta de informação
Confiabilidade	EWT	iBus(GPS)
Qualidade do Veículo	Condição do veículo	Inspeções aleatórias em pontos de parada
Qualidade do motorista	Avaliação do usuário	Entrevistas aleatórias com usuários
Qualidade técnica do motorista	Habilidades do motorista	Avaliação técnica
Qualidade mecânica	Manutenção do veículo	Vistoria técnica
Satisfação do usuário	Satisfação do usuário	Entrevistas aleatórias com usuários

Figura A1.4 : Indicadores de desempenho do sistema de autocarros de Londres.
Fonte: Transport for London.
Elaboração: : VTM-Global.

O desempenho insatisfatório é discutido com os operadores individualmente e, se necessário, os operadores podem ser obrigados a desenvolver e implementar planos de ação para solucionar problemas de desempenho. A London Buses procura solucionar quaisquer problemas de desempenho pela gestão normal de contrato. No entanto, se o desempenho se mantiver insatisfatório, e se se considerar que não há outros meios para resolver os problemas detetados, como último recurso a London Buses possui o direito de rescindir o contrato e contratualizar novamente. As linhas/contratos são contratualizadas por um período inicial de cinco anos e o operador tem direito a uma prorrogação automática do contrato por mais dois anos se cumprir ou exceder os critérios de "Limite de Extensão" (Extension Threshold). Se o operador se recusar a extensão contratual, a linha é novamente lançada para o mercado de foram a ser novamente contratualizada.

Os serviços de autocarro na Área Metropolitana de Barcelona (AMB) são operados em um regime misto, por um grupo de empresas privadas em conjunto com uma empresa pública denominada Transports Metropolitans de Barcelona (TMB). A TMB é uma empresa que pertence inteiramente ao governo local e opera diariamente percursos urbanos no centro de Barcelona e arredores, representando cerca de 60% da extensão das linhas na área metropolitana. Adicionalmente, um grupo de pequenos operadores privados assegura ligação das áreas suburbanas ao centro da cidade e opera serviços noturnos. A TMB transporta 75% dos passageiros e é responsável por 55 por cento dos percursos metropolitanos, 48% das paragens de autocarro, 62% de quilómetros de serviço, e 70% dos veículos.

Uma autoridade local de transportes, A Entitat Metropolitana del Transport (doravante conhecido como EMT) é responsável pela atribuição e regulamentação de concessões, bem como pela disponibilização de instalações.

A EMT foi criada em 1987 para regular a oferta de transportes em autocarro em 18 municípios da área metropolitana de Barcelona, um aglomerado urbano de 331,5 quilómetros quadrados com uma população de 2,8 milhões de habitantes. Em Barcelona, as tarifas de metro e de autocarro são integradas e subsidiadas para garantir a equidade social. A EMT é também responsável pela gestão, planeamento e coordenação dos serviços do metro ligeiro de superfície. É também responsável pela regulação da rede de metro, que é operada pela empresa pública Ferrocarril Metropolità de Barcelona S.A.

Este sistema misto, com um operador público coexistindo com diversos operadores privados, traz vantagens para a entidade reguladora (EMT) pois esta é capaz de comparar os processos e custos operacionais entre as empresas privadas e a TMB. Por outro lado, a presença das empresas privadas é útil para identificar as ineficiências da empresa pública. Os gestores da empresa pública, assim como os sindicatos de trabalhadores, podem sentir-se ameaçados pela possibilidade de privatização, o que pode aumentar a eficiência e reduzir os conflitos laborais.

As concessões para as obrigações de serviço público são geridas através de um contrato do tipo net cost, no qual os operadores privados assumem os riscos operacionais e de procura. A EMT regulamenta vários aspetos relevantes das concessões, tais como a tarifa (que é a mesma para toda a área metropolitana de Barcelona), extensões e percursos das linhas, o número de paragens, e a frequência do serviço.

Quando os operadores concorrem a uma concessão, fazem uma oferta financeira com base nas suas expectativas sobre a evolução dos custos, e se posteriormente houver variações, não recebem qualquer compensação. Do mesmo modo, as propostas incluem um acordo para transportar um determinado número de passageiros pagantes, e se os operadores não atingirem este objetivo, têm de compensar o EMT pelas receitas perdidas. Pelo contrário, se os operadores forem capazes de transportar mais passageiros, recebem uma percentagem das receitas extraordinárias que são geradas.

Cada vez que uma concessão expira, a EMT volta a colocá-la a concurso. Os participantes no processo são normalmente operadores sediados em Barcelona e outras cidades espanholas. O EMT considera cinco aspetos na avaliação das propostas:

1. Proposta financeira (custos de exploração por quilómetro e taxa de rentabilidade esperada): de notar que este é um elemento essencial na avaliação das propostas, uma vez que a proposta financeira determina as receitas dos operadores. Além disso, a diferença entre os custos do serviço e a tarifa regulada determina o subsídio atribuído aos utilizadores.
2. Procura esperada: como as crianças, os idosos e os deficientes não pagam no transporte urbano, o EMT está principalmente interessado na procura esperada da empresa por parte dos passageiros pagantes. O número de passageiros especificado nas propostas constitui um objetivo para os vencedores dos concursos.
3. Recursos humanos e equipamento utilizado na área da concessão: esta informação é útil para avaliar a eficiência.
4. Experiência no setor.
5. Descrição da frota a alocar ao contrato.

A EMT avalia todos os aspetos técnicos e financeiros das propostas e atribui uma pontuação a cada uma delas, escolhendo o concorrente com a melhor

pontuação.

Novas concessões a operadores privados são geralmente atribuídas por um período de cinco anos, o que é suficientemente curto para assegurar uma concorrência recorrente no mercado. Além disso, os contratos podem normalmente ser prolongados por dois ou mais anos, dependendo do desempenho do operador, que é medido com base em objetivos de qualidade, realização de inquéritos de opinião, e aceitação de novos objetivos. Portanto, a EMT utiliza a duração dos contratos para incentivar a eficiência: inicialmente estabelece contratos curtos e depois prolonga-os se os operadores se revelarem eficientes.

Para evitar a contestação do mercado e reduzir as barreiras de entrada, a EMT detém a maioria das garagens e da frota. Esta opção permite aumentar a concorrência pelo mercado e a evitar comportamentos oportunistas por parte dos operadores incumbentes. Como forma de estimular a eficiência, a remuneração paga aos operadores privados é calculada com base nos custos do serviço (C) e em um número de variáveis (G) que refletem a qualidade e eficiência do serviço prestado:

$$S = C + G = (C_o + C_f) - I + G_t + G_e + G_o + G_s,$$

O custo do serviço reflete os custos operacionais, *CO*, o custo financeiro do equipamento não fornecido pelo EMT, *Cf*. Os custos operacionais da empresa cobrem os salários dos motoristas e outros empregados, gásóleo, energia e outras despesas. Estes custos são atualizados em função das variações salariais, dos preços do petróleo e do índice de preços ao consumidor.

A variável *G** compreende um conjunto de instrumentos concebidos para melhorar a conduta das empresas. Em primeiro lugar, *Gt* reflete o número de passageiros pagantes servidos pela empresa que não são beneficiados pelas tarifas sociais. Se o concessionário realizar campanhas de marketing e outras atividades que aumentem o número de passageiros a pagar o preço normal, recebe uma percentagem das receitas adicionais geradas.

Em segundo lugar, a *Ge* representa as receitas extraordinárias atraídas pela empresa, por exemplo, através de anúncios ou da venda de veículos antigos. O concessionário obtém um terço do total das receitas geradas desta forma. Finalmente, *GO* reflete a qualidade do serviço medida por instrumentos objetivos e *Gs* mostra a percepção dos utilizadores sobre a qualidade do serviço, medida por entrevistas diretas.

O índice denominado "qualidade no veículo" (*GO*) é o resultado de uma avaliação interna realizada pelos inspetores do EMT, sendo por isso considerado uma medida objetiva de qualidade. Mede a pontualidade, a frequência, a limpeza interior dos veículos, a informação aos utilizadores, os serviços ao cliente e a qualidade da condução. O índice chamado "qualidade de

serviço" (*Gs*) reflete a qualidade percebida pelos utilizadores. É construído através de entrevistas com utilizadores que colocam questões sobre coordenação de horários, transferências, serviços ao cliente, pontualidade, qualidade de condução, conforto dos veículos, adequação das paragens, limpeza dos veículos, e informação recebida em caso de modificações de horários ou itinerários.

Uma das principais características do modelo implementado pela EMT tem sido o estabelecimento de concessões a curto prazo e a remoção de barreiras à entrada, mantendo a propriedade pública das frotas de autocarros e garagens.

Estas medidas ajudam a aumentar a concorrência pelo mercado. Outros aspetos essenciais são os instrumentos de incentivo e penalização utilizados para aumentar a eficiência. Estas medidas levaram a custos mais baixos por quilómetro percorrido entre os concessionários privados em comparação com TMB: uma média de 3,3 euros contra 4,9 euros**.

*Para mais informações ver <https://www.tmb.cat/en/about-tmb/quality-environment/quality-sustainability-figures>

**Regulation and Governance (2012) 6, 83-100



ANEXO 2.

Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

Objetivo do inquérito:

Auscultação das Autoridades de Transportes e avaliação do seu estado de capacitação atual, por forma a identificar as principais dificuldades sentidas e as necessidades de colmatação prioritárias.

Grupo-alvo:

As diversas Autoridades de Transportes do País (âmbito intermunicipal/metropolitano e municipal).

Método de recolha de informação:

a) Método direto

As Autoridades de Transportes do âmbito intermunicipal (Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas) foram convidadas a colaborar no preenchimento e na submissão online do inquérito – taxa de resposta das Autoridades de Transportes do âmbito intermunicipal/metropolitano (NUTS-III) - 96,6% (Áreas Metropolitanas – 100%, Comunidades Intermunicipais – 95,2%).

b) Método indireto

Por sua vez, as Comunidades Intermunicipais e as duas Áreas Metropolitanas solicitaram aos municípios englobados a participação no estudo, no entanto, a taxa de resposta por parte dos municípios foi muito reduzida - 3,6%. Releva-se que cerca de 85% dos municípios delegaram ou partilharam competências, pelo que a representatividade obtida ao nível intermunicipal/metropolitano reflete a situação ao nível municipal.

Período de realização do inquérito: entre setembro e outubro de 2020.

ANEXO 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

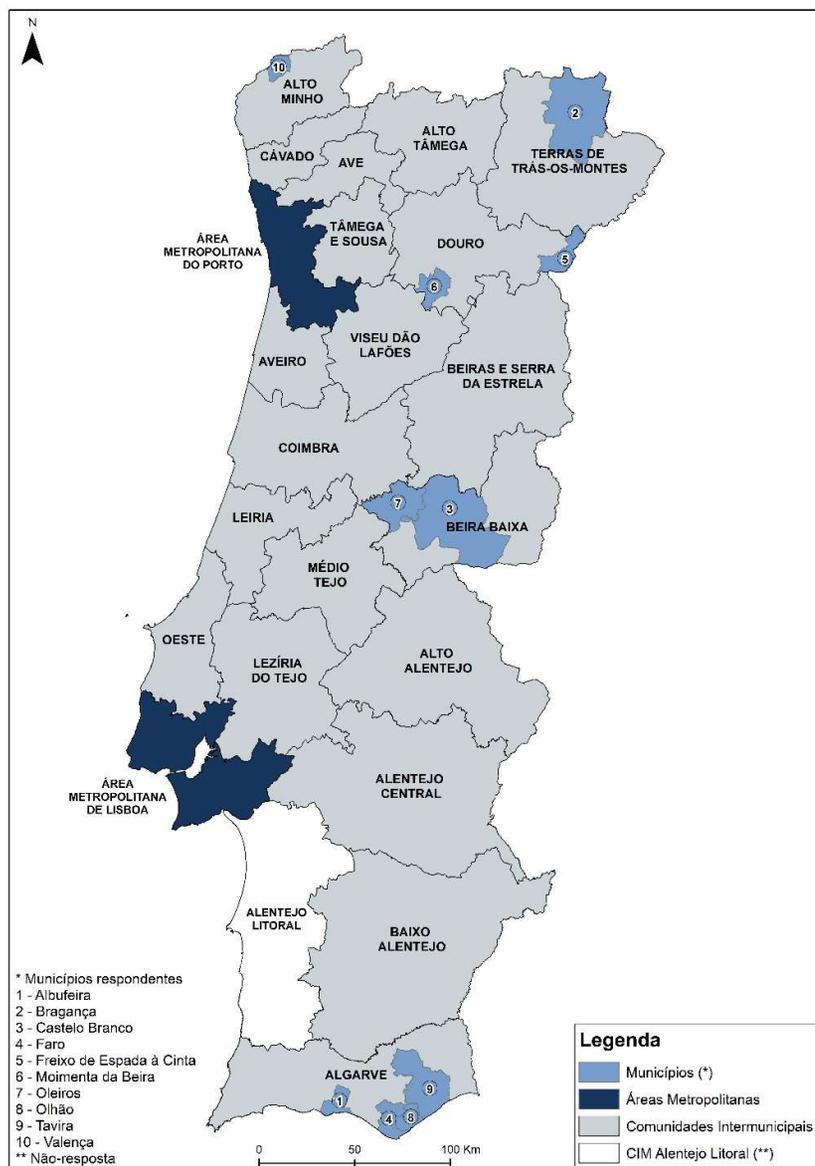


Figura 1 - Localização espacial das Autoridades de Transportes respondentes

32 Autoridades de Transportes participaram no estudo (62,5% - Comunidades Intermunicipais, 31,2% - Municípios e 6,25% - Áreas Metropolitanas).

A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral não respondeu ao pedido de colaboração.

De entre os dez Municípios participantes, quatro pertencem à CIM do Algarve, dois pertencem à CIM da Beira Baixa, dois à CIM do Douro, um à CIM do Alto Minho e um à CIM Terras de Trás-os-Montes.

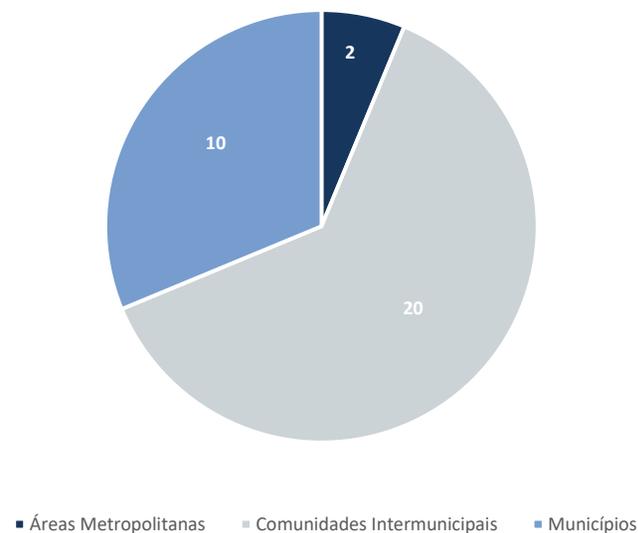


Figura 2 - Tipologias de Autoridades de Transporte inquiridas

ANEXO 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

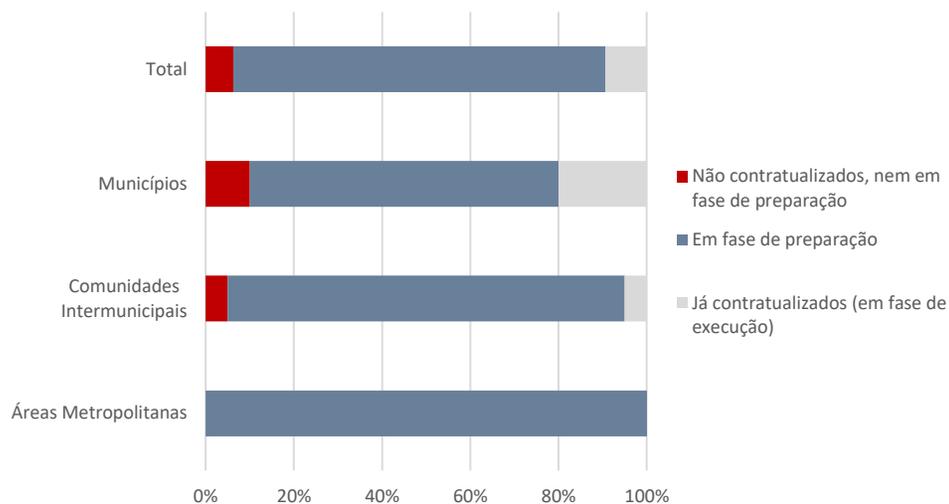


Figura 3 - Estado atual dos serviços públicos de transporte de passageiros

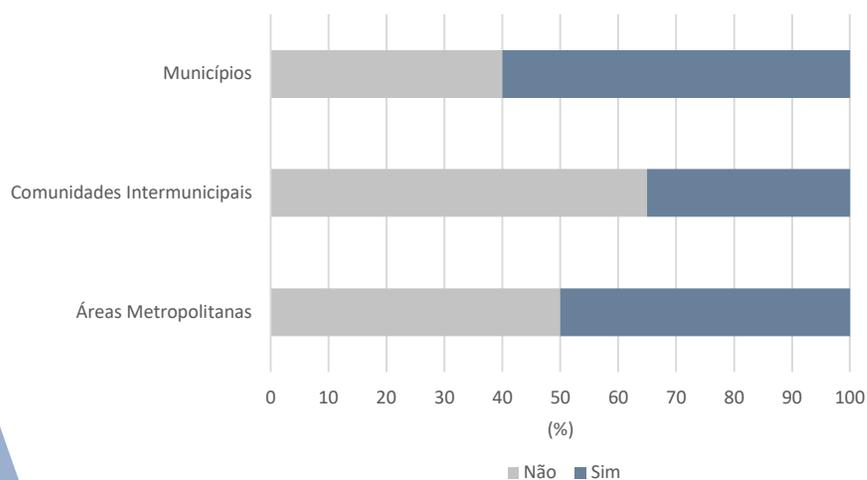


Figura 4 - Disponibilidade de portal de queixas/sugestões

O Concurso público de transporte de passageiros encontra-se em fase de preparação para 84,4% das Autoridades de Transportes respondentes.

Na maioria dos casos, o procedimento concorrencial foi lançado ao longo do corrente ano, sendo que nos restantes casos o mesmo será lançado no primeiro trimestre do próximo ano.

9,4% das Autoridades de Transportes afirmaram já ter contratualizado o serviço público de transporte de passageiros (entre março de 2019 e abril de 2020).

As restantes Autoridades de Transportes (6,2%) afirmaram não terem prevista uma data de lançamento do procedimento concorrencial, sendo que nesses casos o serviço público de transporte de passageiros é prestado atualmente através de autorizações provisórias com compensações por obrigações de serviço público.

43,7% das Autoridades de Transportes não possuem um portal de queixas para receber reclamações/sugestões acerca dos serviços de transportes, enquanto que as restantes entidades respondentes (56,3%) afirmaram que as reclamações/sugestões têm sido realizadas exclusivamente por correio eletrónico (54,5%) e/ou por telefone (45,5%).

ANEXO 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

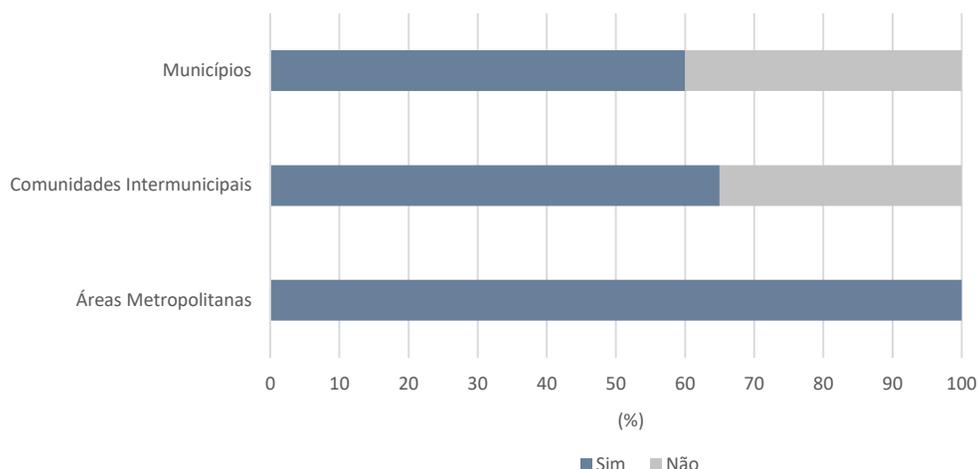


Figura 5 – Disponibilidade de website/microsite próprio

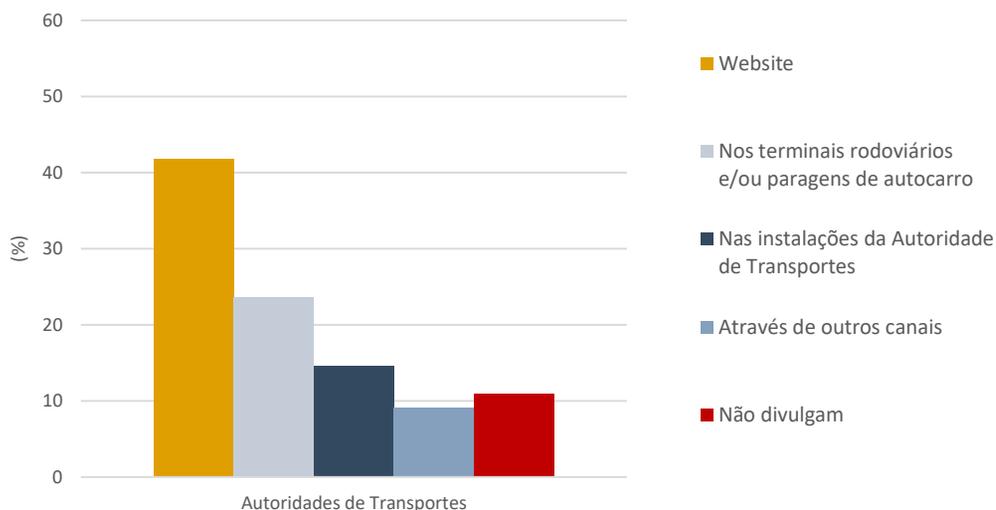


Figura 6 - Canais de divulgação de informações sobre o serviço e tarifários

67,8% das Autoridades de Transportes respondentes possuem website/microsite próprio.

A divulgação de informações relativamente aos serviços e aos tarifários de transportes existentes é realizada maioritariamente através do website da Autoridade de Transportes (41,8%), nos terminais rodoviários e/ou nas paragens de autocarro (23,7%), nas instalações da Autoridade de Transportes (14,5%), ou através de outros canais de divulgação (9,1%).

10,9% das Autoridades de Transportes inquiridas afirmaram não divulgar informações em relação aos serviços e aos tarifários de transportes existentes (CIM do Alto Minho, CIM Leiria, CIM das Beiras e Serra da Estrela, CIM do Baixo Alentejo, Valença e, parcialmente, CIM do Tâmega e Sousa), cabendo a execução dessa tarefa a outras entidades competentes com as quais a Autoridade de Transportes colabora.

ANEXO 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

Mais de um terço (38,3%) das equipas técnicas que integram as Autoridades de Transportes são dedicadas exclusivamente à área dos Transportes Públicos e da Mobilidade, contudo, esta proporção varia consoante a tipologia de Autoridade de Transportes – Áreas Metropolitanas – 84,6%, Comunidades Intermunicipais – 52,2% e Municípios – 13,6%.

As principais formações profissionais dos quadros superiores que integram as Autoridades de Transportes respondentes apresentam a seguinte estrutura: Arquitetura e Urbanismo – 29,2%, Engenharias – 20,4%, SIG/Geografia/Cartografia – 13,4%, Gestão – 8,5%, Direito (7,5%), Economia (7%), Sociologia (5%), enquanto que os restantes quadros superiores (15,4%) têm formação noutras áreas.

A maioria das Autoridades de Transportes respondentes integra um número compreendido entre os dois e os cinco quadros superiores (54,8%). Todavia, as duas Áreas Metropolitanas e os municípios de Castelo Branco, Moimenta da Beira e Tavira possuem mais de cinco quadros superiores.

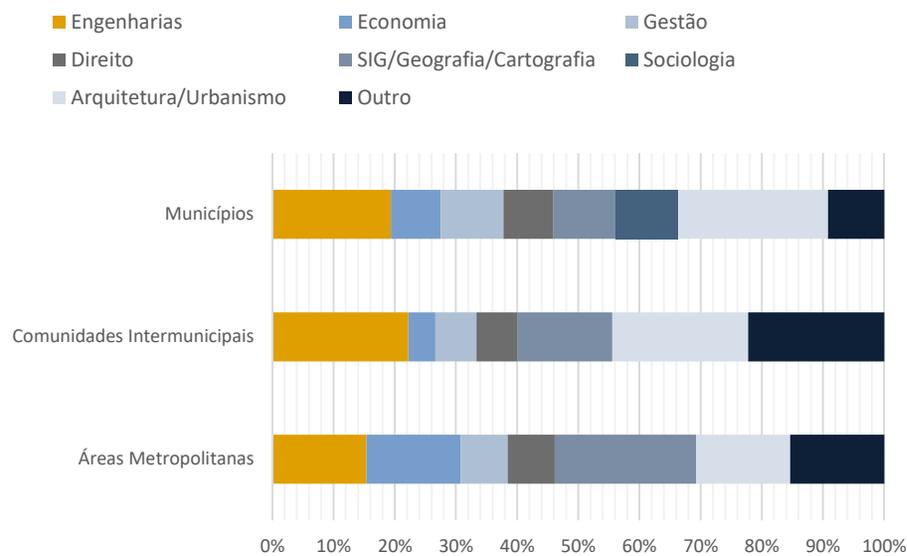


Figura 7 - Formações profissionais dos quadros técnicos das Autoridades de Transportes

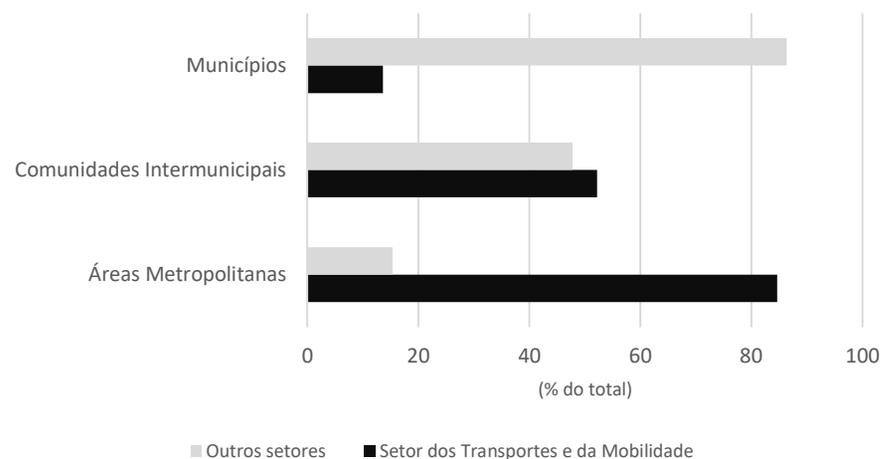


Figura 8 - Proporção da equipa dedicada ao setor dos Transportes e da Mobilidade

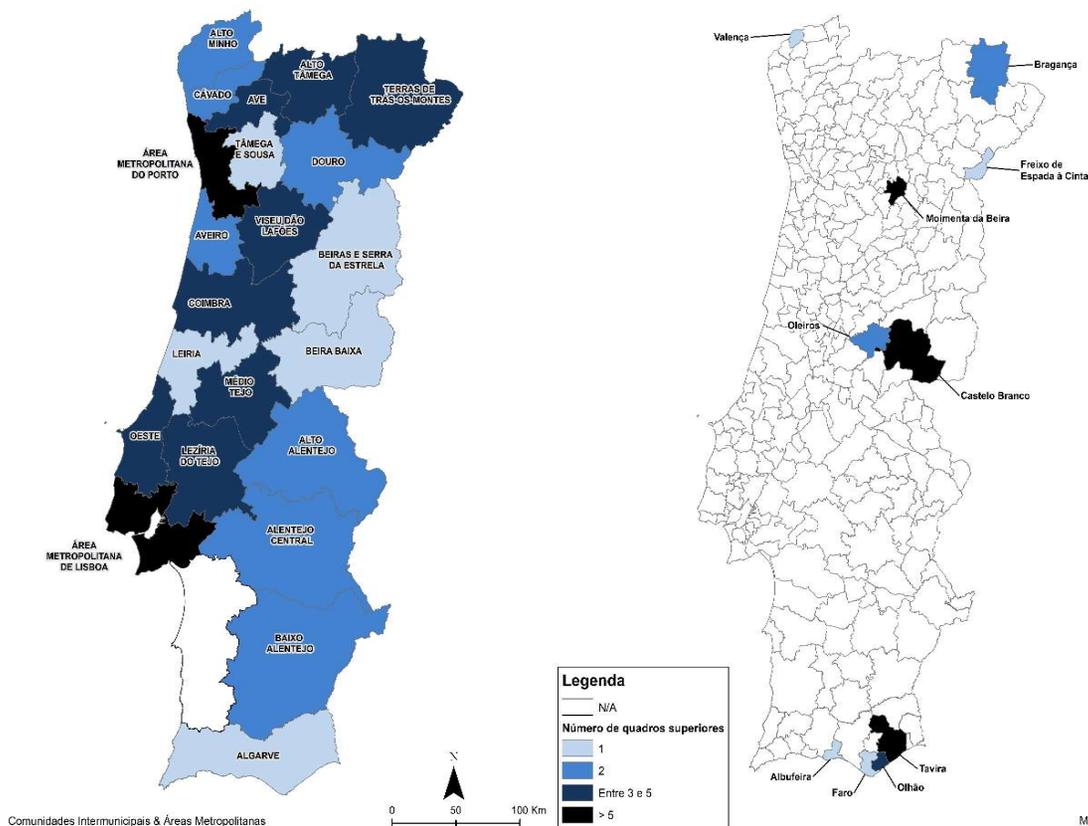


Figura 9 - Número de quadros superiores das Autoridades de Transportes inquiridas

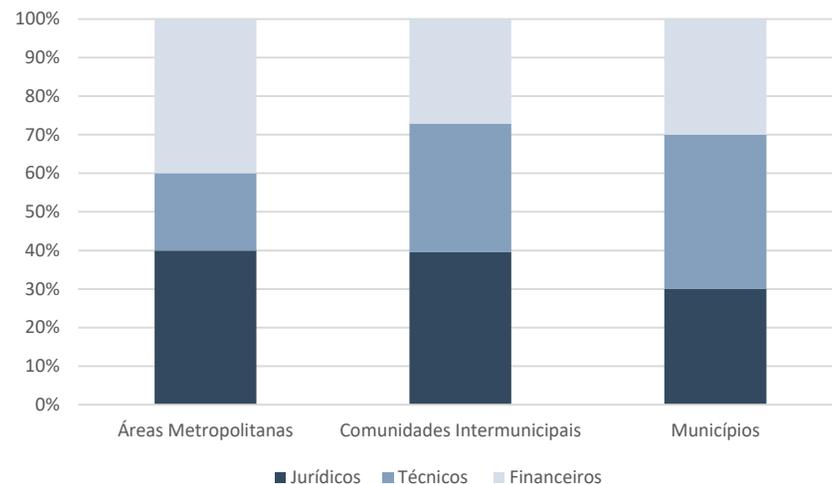


Figura 10 - Equipas de consultores externos contratadas para a preparação do concurso

Paralelamente, cinco Comunidades Intermunicipais (Algarve, Beira Baixa, Beiras e Serra da Estrela, Leiria e Tâmega e Sousa) e quatro municípios (Albufeira, Faro, Freixo de Espada à Cinta e Valença) dispõem de um único quadro superior (29% da amostra).

Municípios Todas as Autoridades de Transportes respondentes afirmaram terem recorrido ao apoio de consultores externos para a preparação do concurso, tendo normalmente optado por consultores jurídicos (37%), consultores técnicos (34,2%) e consultores financeiros (28,8%) uma vez que para a maioria da autoridades de transportes esta é a primeira vez que contratualizam o serviço..

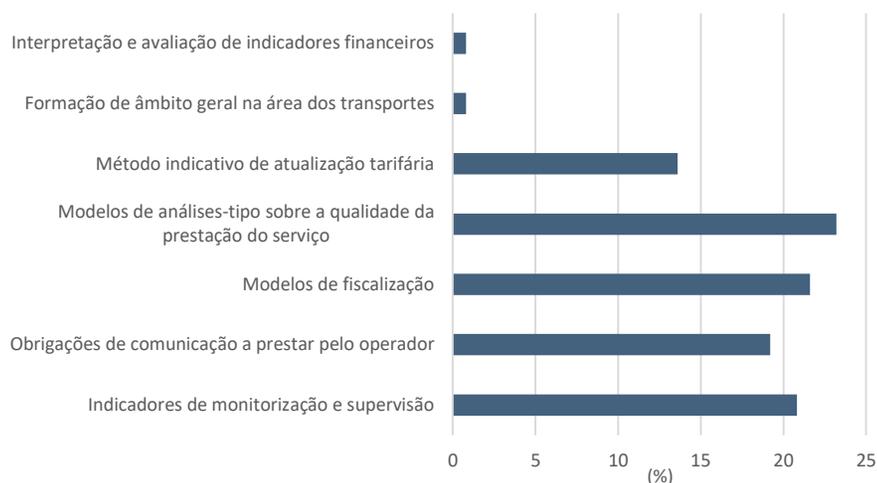


Figura 11 - Necessidades de apoio existentes na gestão de contratos declaradas pelas Autoridades de Transportes

As principais necessidades de apoio na gestão de contratos que as Autoridades de Transportes referenciaram são relativas ao suporte nos modelos de análises-tipo sobre a qualidade da prestação do serviço (23,2%), nos modelos de fiscalização (21,6%), nos indicadores de monitorização e supervisão (20,8%) e nas obrigações de comunicação a prestar pelo operador (19,2%).

Com menor expressão as Autoridades de Transportes afirmaram necessitar apoio em relação ao método indicativo de atualização tarifária (13,6%), formação de âmbito geral na área dos transportes (0,8%) e interpretação e avaliação de indicadores financeiros (0,8%).

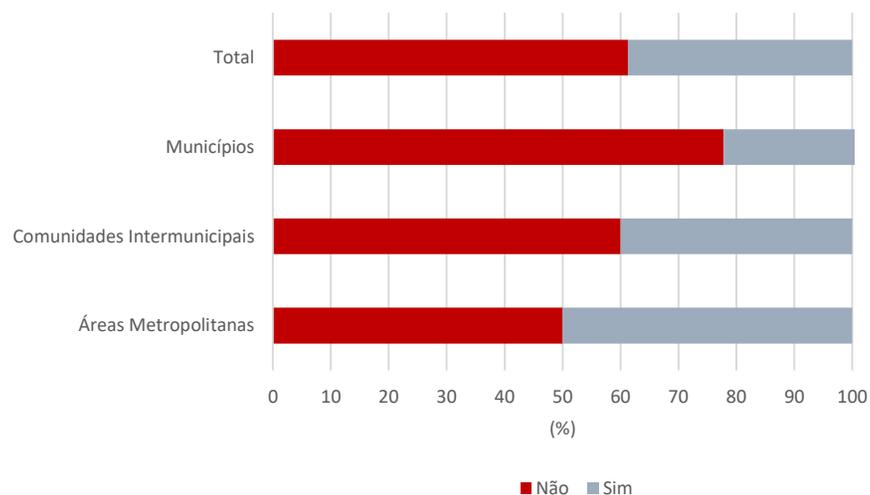


Figura 12 - Existência de formas de fiscalização/monitorização

37,5% das Autoridades de Transportes respondentes declararam fiscalizar/monitorizar com regularidade o serviço público de transporte de passageiros.

As formas de fiscalização/monitorização mais comuns nos contratos já formalizados ou a formalizar em breve são realizadas com recurso a plataformas com ligação ao sistema de bilhética, plataformas com ligação às viaturas, fiscalização com equipas no local, inquéritos efetuados pela Autoridade de Transportes ou informações prestadas pelos utilizadores em sede de eventuais reclamações/sugestões.

Do ponto de vista das Autoridades de Transportes, os mais relevantes critérios de seleção das propostas são o preço, a idade da frota, a qualidade da frota e a dimensão da mesma.

Adicionalmente, são ainda importantes aquando da avaliação dos contratos fatores como as emissões de gases poluentes, a disponibilidade de Wi-Fi nas viaturas, a disponibilização de bilhética móvel, a remuneração unitária para a realização de transporte em regime de prestação de serviços e/ou a acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida.



Figura 13 - Formas de fiscalização/monitorização

Preço
Idade da frota
Qualidade da frota
Dimensão da frota
Emissões de gases poluentes
Disponibilidade de Wi-Fi nas viaturas
Disponibilização de bilhética móvel
Remuneração unitária para a realização de transporte em regime de prestação de serviços
Nível de serviço (avaliação do aumento da frequência das circulações em relação à proposta)
Acessibilidade para pessoas em cadeira de rodas

Figura 14 – Principais critérios de avaliação e seleção das propostas

ANEXO 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

70% dos contratos das Autoridades de Transportes respondentes são para um conjunto de linhas, enquanto que os restantes 30% são contratos por área; no caso dos Municípios, todos os contratos sem exceção são para um conjunto de linhas.

90% dos contratos, já em fase de execução e/ou em fase de preparação, são de primeira geração.

A duração dos contratos oscila entre 31-60 meses para 73,3% das Autoridades de Transportes respondentes, entre 61-120 meses para 16,7%, e entre 7-30 meses para as restantes (10%); os contratos das Áreas Metropolitanas têm um prazo mais extenso (61-120 meses).

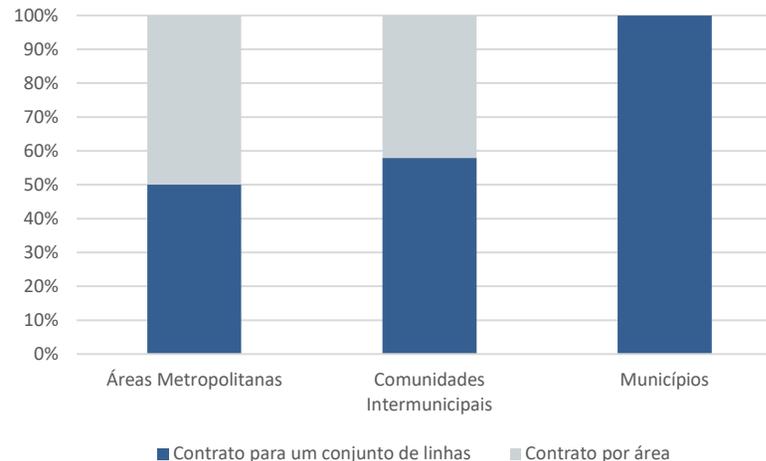


Figura 15 - Tipos de contratos

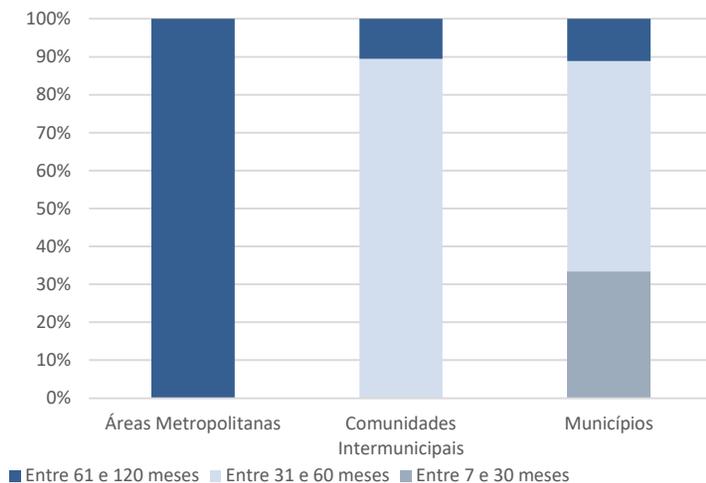


Figura 17 - Prazos dos contratos

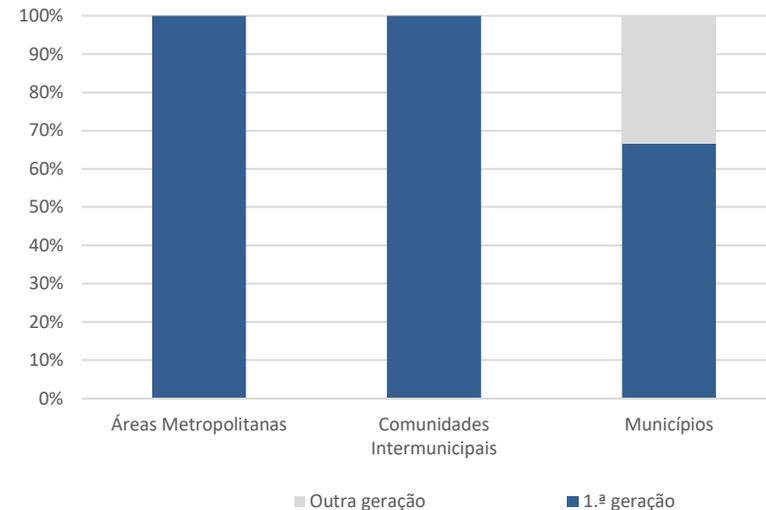


Figura 16 - Geração dos contratos

ANEXO 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

Uma percentagem significativa das entidades respondentes (34,5%) afirma necessitar de 3 até 50 autocarros, 31% entre 51 e 100 viaturas, 27,5% entre 101 e 350 viaturas, enquanto que as restantes 7% declaram precisar de 350-1800 viaturas para que possam ser servidas as necessidades de mobilidade dos territórios sob sua administração.

Ainda assim, a dimensão da frota afeta ao contrato varia também em função da dimensão e da tipologia das Autoridades de Transportes – Municípios (entre 3 e 90 autocarros), Comunidades Intermunicipais (entre 48 e 350 autocarros) e Áreas Metropolitanas (entre 800 e 1800 autocarros).

A remuneração dos contratos é assegurada principalmente pela receita dos títulos de transporte vendidos e pelo pagamento de compensações (48,3%) representado uma menor percentagem (24,1%) os contratos com remuneração pela receita dos títulos de transporte vendidos sem pagamento de compensações

Uma percentagem considerável dos contratos tem como opção os quilómetros contratados/percorridos como modelo de remuneração do contrato (27,6%).

46,7% das Autoridades de Transportes respondentes declaram que a remuneração da empresa adjudicatária está vinculada ao seu desempenho.

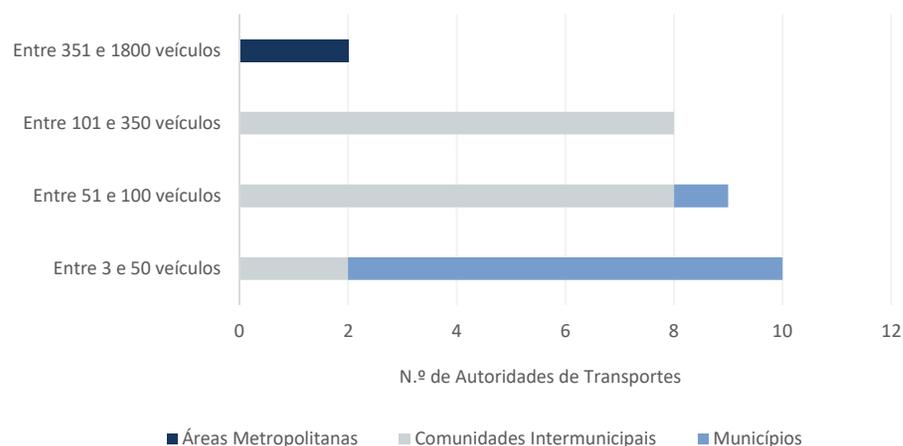


Figura 18 - Dimensão das frotas afetas aos contratos

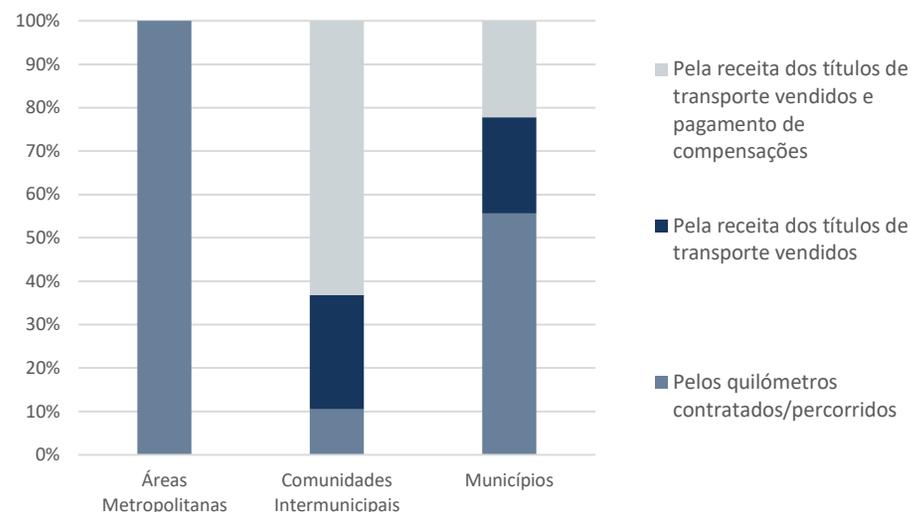


Figura 19 - Remuneração das empresas adjudicatárias

ANEXO 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

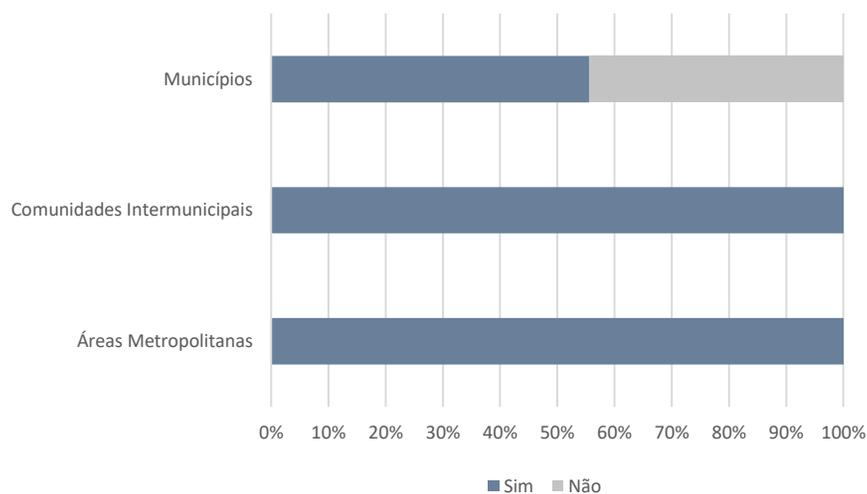


Figura 20 - Existência de indicadores de avaliação de desempenho dos contratos

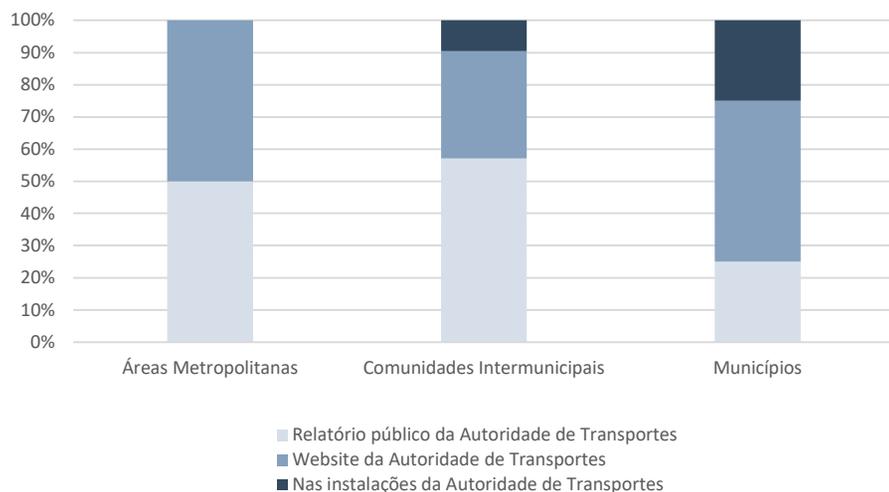


Figura 22 - Canais de divulgação dos resultados dos indicadores de desempenho

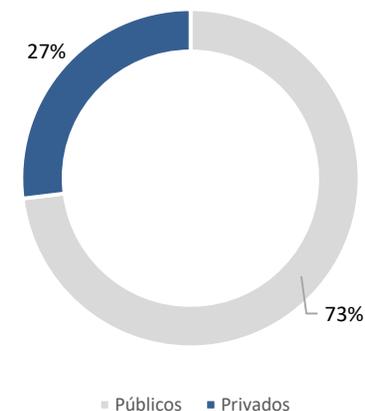


Figura 21 - Divulgação dos indicadores de desempenho dos contratos

86,7% das Autoridades de Transportes respondentes afirmaram existirem ou estar previstos indicadores de desempenho do contrato.

As Autoridades de Transportes que declaram não (tencionar) ter indicadores de desempenho do contrato (13,3%) são todas de âmbito municipal.

73% dos resultados dos indicadores representam dados cujo acesso é público, sendo os mesmos divulgados predominantemente através de relatórios públicos da Autoridade de Transportes (51,9%), através do website da Autoridade de Transportes (37%) e/ou nas instalações da Autoridade de Transportes (11,1%).

ANEXO 2 - Resultados do Inquérito às Autoridades de Transportes

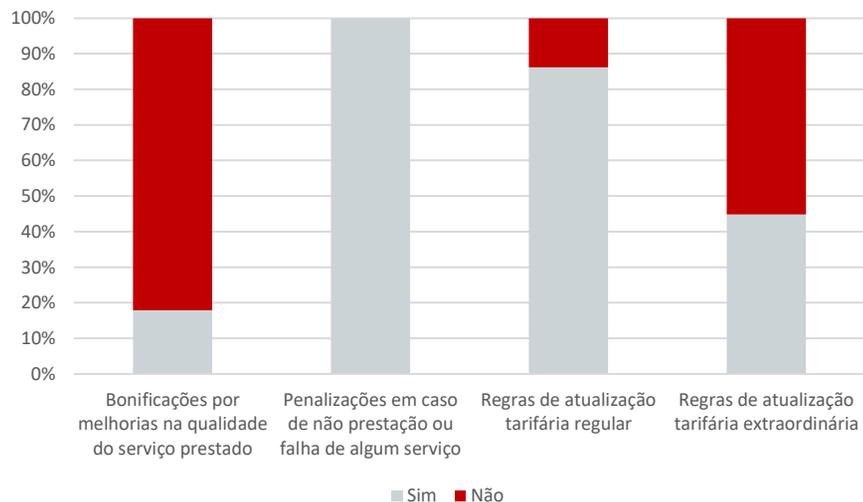
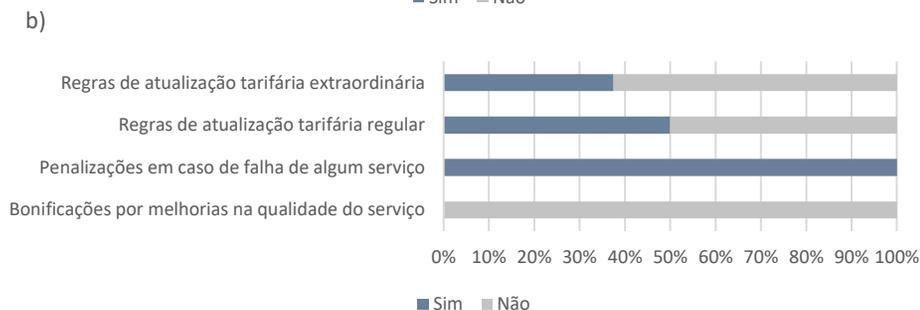
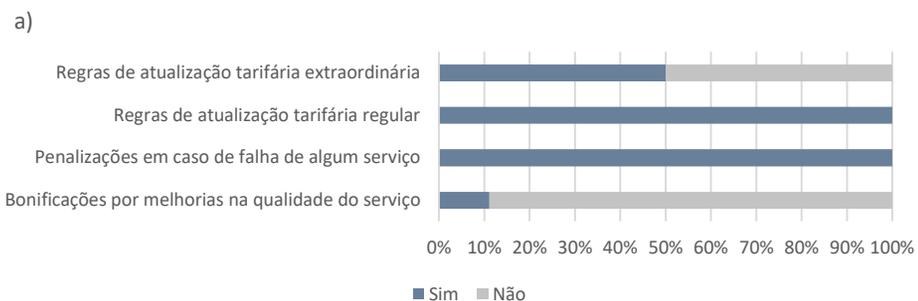


Figura 23 - Condições específicas dos contratos dos serviço público de transporte de passageiros
(a – âmbito intermunicipal, b – municipal, c – metropolitano)



Independentemente da sua natureza, todos os contratos preveem penalizações em caso de não prestação ou falha de algum serviço.

Apenas 17,9% dos contratos preveem prever bonificações por melhorias na qualidade do serviço prestado (âmbito metropolitano e parcialmente intermunicipal).

Todos os contratos do âmbito intermunicipal preveem regras de atualização tarifária regular, enquanto que nenhum contrato de âmbito municipal prevê bonificações por melhorias na qualidade do serviço.

86,2% dos contratos preveem regras de atualização tarifária regular, no entanto, apenas 44,8% dos mesmos preveem regras de atualização tarifária extraordinária.

VTM Consultores Lda.
www.vtm-global.com

Av. 25 de Abril de 1974, 23 - 2ªA
2795 - 197 Linda-a-Velha - Portugal
(+351) 21 415 96 00

Paseo de la Castellana, 135. Planta 8. Oficina 828
28046 Madrid – España
(+34) 654 647 121

Sérvulo & Associados – Sociedade de Advogados, SP, RL
www.servulo.com

Rua Garrett, 64
1200-204 Lisboa – Portugal
(+351) 21 093 30 00

