

## PARECER N.º 7/2017

### SUPERVISÃO DOS MERCADOS DA MOBILIDADE

#### I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação do Município das Caldas da Rainha (Ofício n.º 4017, de 2 de junho de 2017) quanto ao Concurso Público para a Prestação de Serviços do Sistema de Transportes Intraurbanos - Projeto TOMA, acompanhado de do programa de Concurso e Caderno de Encargos, respetivos anexos e mapas/diagramas da rede, para os devidos efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Foram solicitados esclarecimentos ao Município, respondidos através dos Ofícios n.º 4496 de 28 de junho de 2017 e n.º 5067 de 26 de julho de 2017, contendo dados de vendas e receitas, informação de âmbito orçamental e peças procedimentais e respetiva fundamentação ajustadas.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de avaliação das políticas referentes ao *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço;<sup>1</sup>



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>2</sup>
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>3</sup>
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>4</sup>
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que estabelece que compete à AMT “emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.
7. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
  - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
8. Note-se que este quesito de conformidade com todas as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico resulta linearmente do facto inilidível de a AMT, tal como outros

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

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

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

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

reguladores económicos, ainda que independentes, não serem micro legisladores. Nesse sentido, é condição necessária e, só depois da sua verificação positiva, se torna legítimo a AMT prosseguir a análise para as questões regulatórias subsequentes.

9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT que se pretende de elevada qualidade pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.
10. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são de tal modo diferenciados, quer no objeto, quer nas metodologias, quer ainda nos contextos relevantes, que cada uma daquelas racionalidades possui uma autonomia muito vincada.
11. Daqui decorre que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT é a visão integrada daqueles equilíbrios, e de forma alguma, qualquer mecanismo aditivo que dissolvesse as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.

## **II – DO ENQUADRAMENTO**

12. Tal como consta da Nota Explicativa do Município das Caldas da Rainha, em cumprimento do estipulado na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o Município veio solicitar à AMT a emissão do parecer prévio vinculativo sobre as peças de procedimento da Prestação de Serviços do Sistema de Transportes Intraurbanos - Projeto TOMA.
13. Mais se alega que a referida prestação de serviços termina em agosto do corrente ano, pelo que se pretende lançar um procedimento concursal - Concurso Público Internacional - que abranja todas as linhas que fazem parte do mesmo.
14. Este procedimento destina-se assim a assegurar os transportes urbanos na cidade, no imediato, estando, segundo o Município, em preparação um concurso no âmbito da Comunidade Intermunicipal do Oeste, que terá em conta o cumprimento de todas as normas e requisitos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

15. O presente contrato, ora proposto, é um contrato de prestação de serviço público de transportes de passageiros, de acordo com o n.º 3 do artigo 20.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o prazo de dois anos, prorrogável por um ano, no tempo considerado necessário para avaliar a viabilidade da inclusão deste serviço na concessão da exploração do serviço público de transportes de passageiros da Comunidade Intermunicipal do Oeste.
16. Segundo o Município, o Projeto TOMA:
- Foi implementado com o objetivo de melhorar a mobilidade urbana e diminuir o número de automóveis que todos os dias circulam e congestionam o trânsito no centro da cidade, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável e para a melhoria das condições de vida dos cidadãos;
  - Iniciou-se em 2007 e procurou dotar a cidade de um sistema de transportes urbanos que permitisse uma maior mobilidade e acesso aos principais polos geradores de tráfego, designadamente o centro da cidade, os estabelecimentos de ensino, os terminais de transporte, os equipamentos desportivos, o Hospital e o Centro de Saúde, tendo sido sucessivamente reforçado;
  - Circula aos dias úteis e sábados e alcançou relevante apoio dos munícipes, principalmente dos jovens e dos idosos, que viram melhoradas as suas condições de mobilidade, promovendo uma sociedade mais inclusiva, pelo que é de primordial importância a sua continuidade sob pena de causar prejuízos sociais incalculáveis;
  - Foi tido em conta em diversos instrumentos de planeamento do território e da mobilidade do Município, tal como o Plano Geral de Mobilidade Urbana das Caldas da Rainha, de junho de 2009, sendo que possui uma cobertura bastante abrangente da área urbana, com uma cobertura de 45% do território abrangido pelo plano, estimando em 70-75% a cobertura em termos de população residente, do total de habitantes da cidade.
  - Foi tido em conta na análise *swot* do Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável do Oeste (PAMUS), que considera como ponto forte a existência de transportes urbanos em alguns municípios, prevendo-se a integração multimodal dos sistemas de transporte público urbanos TOMA e OBI (Município de Óbidos) ao nível da bilhética, micro interfaces inteligentes de autocarro, sistema de informação aos utilizadores, rede de interfaces do transporte público

e aplicação para smartphone, com o objetivo de facilitar a mobilidade e as deslocações pendulares dos clientes.

- Vai ser tido em conta no Plano de Mobilidade Urbana Sustentável das Caldas da Rainha, sendo que complementado com a rede de carreiras interurbanas existente, cumpre de forma genérica com os serviços mínimos previstos no anexo ao RJSPTP, relativamente à cidade<sup>5</sup>.”

17. Por outro lado, o Programa de Concurso do presente procedimento, estabelece que a Prestação de Serviços – Projeto TOMA<sup>6</sup> inclui:

- Disponibilizar viaturas, meios técnicos e humanos, e informação digital normalizada em tempo real para o funcionamento das carreiras urbanas na cidade, em autocarros para transporte de passageiros;
- Assegurar o transporte de passageiros de acordo com os itinerários, frequências e horários predeterminados, com tomada e largada de passageiros em paragens previamente estabelecidas e de forma a garantir a disponibilização de informação digital normalizada para os painéis de informação em tempo real nas paragens e para as plataformas e aplicações e tarifários adotados e definidos pelo Município.

18. A entidade adjudicante é o Município e o critério de adjudicação<sup>7</sup> é feita à proposta de mais baixo preço, sendo que em caso de empate deverá ser adjudicada aquela que tiver apresentado o valor mensal mais baixo por cada uma das 3 linhas.

19. O preço base do concurso é de 861.760,00€ (oitocentos e sessenta e um mil setecentos Euros) e a proposta<sup>8</sup> deve incluir o valor total da proposta (3 anos), o valor anual, o valor mensal de cada uma das linhas e a indicação e descrição pormenorizada das viaturas afetas ao serviço, compromisso de fornecimento de informação digital normalizada em tempo real compatível com as plataformas e aplicações adotadas.

20. Por sua vez, do Caderno de Encargos<sup>9</sup> decorrem as seguintes obrigações contratuais principais:

- Proceder à prestação de serviços de transporte urbano regular de passageiros nas condições estabelecidas;

<sup>5</sup> Ainda que de acordo com o Anexo ao RJSPTP, os serviços mínimos devem ser gradualmente implementados até 2019, ou seja, a obrigação do seu cumprimento, na totalidade, não é imediata.

<sup>6</sup> Artigo 1.º do programa de concurso.

<sup>7</sup> Artigo 7.º do programa de concurso.

<sup>8</sup> Artigo 12.º do programa de concurso.

<sup>9</sup> Artigo 4.º do caderno de encargos.



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- Suportar todos os encargos decorrentes de: fornecimento e manutenção de viaturas; encargos com os trabalhadores; seguros; fornecimento, administração, fiscalização e processamento de passes, cartões, bilhetes, títulos de transporte e/ou similares (bilhética); atualização do tarifário; alterações de percursos, frequências e paragens; fornecimento, de marcas registadas, patentes registadas ou licenças; aumento temporário da extensão do circuito por motivo de obras, corte de vias ou quaisquer outros; impressão e fornecimento de *flyers*, contendo os horários e o esquema do mapa da rede; um posto de atendimento na cidade; adaptação dos veículos afetos à prestação de serviços para montagem posterior de videovigilância; tecnologia de apoio à mobilidade urbana, informação e publicidade multimédia, georreferenciada em transportes públicos, incluindo o *hardware* e *software*;
  - Proceder à cobrança, por conta do Município, de passes, cartões, bilhetes, títulos de transporte e/ou similares (bilhética), controle e fiscalização dos títulos de transporte e cobrança de título de transporte, na ausência da sua exibição;
  - Emitir, mensalmente, a nota de crédito das receitas de bilhética, juntamente com a emissão da fatura referente à prestação do serviço do mês a que se reporta, com conseqüente pagamento pelo Município;
  - Obrigação de comunicar ao Município as ocorrências, não imputáveis ao adjudicatário, que implicaram o não cumprimento do horário estabelecido;
  - Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo, incluindo a comunicação da informação em tempo real a fornecer aos painéis de paragem e plataformas e aplicações do Município.
21. A cláusula 21.<sup>a</sup> além de estabelecer a extensão de cada linha e sentidos, estabelece os horários/frequências que devem ser cumpridos, bem como os reforços que se verificarem necessários, sendo que o traçado dos circuitos, a sua extensão, a sua frequência, o número de paragens e a sua localização poderão ser alterados por iniciativa do Município, sem qualquer encargo adicional, se não resultar numa variação superior a 5%<sup>10</sup>, calculada pelo produto da extensão da(s) linha(s), indicada(s) e pelo número de voltas a realizar.
22. Segundo a Cláusula 22.<sup>a</sup> o adjudicatário deverá possuir 4 veículos com idade até três anos à data da assinatura do contrato, licenciados para o efeito, de categoria I, tipologia

<sup>10</sup> Dentro dos limites do CCP e do RJSPTP.

Mini Urbano, com capacidade mínima de 26 passageiros (sentados, em pé e mais um lugar para cadeira de rodas), providos de ar condicionado, letreiro eletrónico, portas elétricas de acesso, preparados para o acesso e permanência de utentes com mobilidade reduzida e utilizadores de cadeira de rodas, munidos de sistema de informação e publicidade multimédia, e videovigilância, dispositivos de controle dos títulos de transporte (bilhética) compatíveis com os cartões em uso nas linhas do TOMA já em exploração (sistema VIVA da OTLIS), bem como tecnologia de georreferenciação, acordo com o exigido no Anexo A.

23. Quando por motivo de avaria ou qualquer imobilização da viatura, a mesma terá de ser, obrigatoriamente, substituída por viatura igual ou idêntica de forma a assegurar de imediato o serviço de transporte.
24. Os títulos de transporte a utilizar são os atualmente disponibilizados no TOMA sendo da competência do Município a definição de qualquer alteração à modalidade dos títulos de transporte urbano, bem como a fixação do respetivo tarifário, sendo que o produto das tarifas cobradas é receita do Município.
25. Por outro lado, a cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece que, para o acompanhamento da execução do contrato, serão obrigatórios:
  - Reuniões de coordenação com uma periodicidade semestral, sem prejuízo de todos os atos necessários à correção de eventualidades que possam alterar o bom funcionamento do sistema.
  - Relatórios, com uma periodicidade semestral, com a evolução de todas as operações objeto dos serviços e com o cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato, com a apresentação estatística adequada, assim como garantir a disponibilização de informação digital normalizada em tempo real.
26. Existe ainda a obrigatoriedade de fornecimento de dados estatísticos de utilização da linha e das vendas de bilhética, numa periodicidade mensal.
27. Quanto a eventuais incumprimentos, a cláusula 11.<sup>a</sup> estabelece que:
  - O Município pode exigir o pagamento de uma pena pecuniária pelo incumprimento de uma, ou várias obrigações, sendo objeto de penalidades os incumprimentos dos indicadores definidos no Anexo B que são monitorizados, em tempo real, de acordo com o disposto no Anexo A e são apurados mensalmente.
  - O valor global da penalidade corresponderá ao somatório das penalidades correspondentes a cada indicador, até um máximo mensal de 1,5% do valor do contrato.



**AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES**

- Em caso de incumprimento reiterado dos limites mínimos definidos no Anexo B, o Município pode determinar a resolução do contrato.



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- Pela prestação dos serviços o Município procederá ao pagamento ao adjudicatário do valor contratual resultante da proposta do adjudicatário;
- O preço base a pagar pela prestação de serviços foi estabelecido com base nos procedimentos concursais em vigor, os quais resultaram de concurso público, tendo-se verificado ser um preço adequado para a prestação de serviços a concurso, refletido na apresentação de diversas candidaturas/propostas;
- O procedimento trata-se de um concurso público, sujeito à concorrência e às regras da contratação pública plasmadas no CCP, cujo preço base se revelou adequado, ao longo dos anos, ao serviço a prestar com a qualidade pretendida, reforçando-se que se trata de um valor comportável pelos diferentes operadores;
- O Caderno de Encargos contempla penalizações ao adjudicatário por incumprimento das obrigações contratuais, considerando-se desta forma asseguradas as condições para cumprimento do contratualizado;
- A despesa encontra-se cabimentada, prevista em orçamento municipal e a repartição de despesa foi objeto de aprovação da Assembleia Municipal.

32. Finalmente, e a título de esclarecimentos solicitados pela AMT, o Município informou que:

- No caderno de encargos, cláusula 11.<sup>a</sup>, penalidades contratuais, foi considerada uma penalização pelo incumprimento das obrigações previstas no caderno de encargos não integrantes do Anexo B;
- No caderno de encargos, cláusula 4.<sup>a</sup>, obrigações principais do prestador de serviços, está prevista a alínea s) no n.º 1, indicando a obrigação do adjudicatário de apresentar, para aprovação, documento com os direitos e deveres do passageiro, bem como a sua publicitação;
- No caderno de encargos, cláusula 4.<sup>a</sup>, obrigações principais do prestador de serviços, está prevista a alínea v) no n.º 1, indicando a obrigação do adjudicatário de cumprir com o dever de informação e comunicação, de acordo com o estabelecido no artigo 22.º do RJSPTP;
- Em sede de esclarecimentos será fornecida, pelo Júri do Concurso, toda a informação complementar que seja solicitada pelos concorrentes, desde relativamente, entre outras, a dados, sistema de bilhética, aos requisitos

tecnológicos do sistema de transportes intraurbanos (Anexo A) e aos instrumentos de planeamento do território e da mobilidade, e de acordo com o estabelecido no Programa de Procedimento e no Código dos Contratos Públicos;

- O Município procederá ao envio do procedimento à Autoridade da Concorrência, se esse envio for obrigatório, de acordo com o estipulado na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio;
- Dado não ser possível a entrada em vigor do futuro contrato aquando do término dos atualmente em vigor, nem os mesmos serem passíveis de prorrogação, o Município irá lançar um procedimento por ajuste direto, por forma a assegurar o interesse público, para a prestação de serviços idêntica à atual, cumprindo a legislação em vigor, designadamente o Código dos Contratos Públicos, por forma, a que o serviço público de não seja interrompido, enquanto decorre o procedimento referente ao presente concurso público;
- Dada a urgência de lançamento do presente procedimento, para que não haja interrupção do serviço público de transportes, não é dado cumprimento ao prazo estabelecido, no n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, sendo publicados os anúncios de acordo com o estabelecido no Código dos Contratos Públicos (artigos 130.º e 131.º).

### III – DA ANÁLISE

#### Autoridade de Transportes

33. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

- *«Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de*

*deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.*

34. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
35. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.
36. Nesta sequência, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa lançamento de um procedimento concursal pelo Município enquanto autoridade de transportes.
37. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos<sup>11</sup>.
38. No presente caso, julga-se que as peças procedimentais dão resposta aos imperativos de intermodalidade, de uma forma integrada, sendo também de assegurar um esquema de complementaridade com outros operadores.
39. Assim, tendo em conta os contratos interadministrativos celebrados entre a Comunidade Intermunicipal do Oeste e os municípios integrantes, incluindo as Caldas da Rainha, deverá assegurar-se a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, antes ou depois de 2019.
40. Tendo em atenção o Contrato Interadministrativo celebrado entre o Município e a Comunidade Intermunicipal do Oeste, em que é adotado um modelo claramente

---

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

supramunicipal que potencia os efeitos de rede e massa crítica da região, será conveniente assegurar a sua adequada articulação com o presente contrato, que se assume como transitório e para assegurar a manutenção do atual serviço municipal, até à escolha de uma solução permanente e regional, de forma a:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
- Permitir melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

### **Do procedimento concursal e contrato de serviço público**

41. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no CCP, e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
42. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
  - *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e*



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

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

- *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*
  - *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.*
43. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>12</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*
44. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.*
45. Acresce, segundo o Artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e*

---

<sup>12</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»”.* De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

*sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros.*

- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

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

47. A distinção entre o tipo de contratos supra referido assenta na dicotomia entre contratos “*gross cost*” e “*net cost*”, em que nos primeiros:

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

48. Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão, quanto à implementação do Regulamento<sup>13</sup>:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*
- *Esta distinção entre contratos (públicos) de serviços e concessões é importante dado que, de acordo com o artigo 10.º, n.º 3, da Diretiva 2014/23/UE, esta não se aplica às concessões de serviços públicos de transporte de passageiros na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007. A adjudicação de concessões de serviços para a prestação destes serviços públicos rege-se exclusivamente pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007.*
- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação. Neste caso, não há necessidade de aplicar as regras relativas à compensação previstas no anexo do regulamento.”*

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strict-enforcement-pax-rights/guidelines\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strict-enforcement-pax-rights/guidelines_pt.pdf)



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

49. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e a prestação de serviços<sup>14</sup> assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na prestação de serviços a autoridade é responsável por ambos, salvaguardando a sua posição através da obtenção do melhor preço através de um procedimento concursal, aberto, transparente não discriminatório.

### Remuneração/compensações

50. Ainda que resulte a possibilidade de não aplicação das regras previstas no Anexo ao Regulamento<sup>15</sup>, no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, não implica que não exista transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais e um racional no pagamento de compensações.
51. Nesse sentido e para este efeito, o Município apresentou à AMT os indicadores de performance das do serviço de transportes em causa, de 2007 a 2016, incluindo: Quilómetros produzidos e oferecidos; Lotação média; Passageiros transportados; Percurso médio; Taxa de ocupação; PKts; Quilómetros oferecidos. Foi também indicado, com base no número e viagens mensais, por circuito e linhas, as receitas e despesas associadas ao serviço de transportes.
52. Com base naqueles indicadores, foi apurado o valor do preço base do concurso em 861.760,00€ (oitocentos e sessenta e um mil setecentos Euros), constatando-se estarem em linha com os custos tidos com o sistema de 2007 até à data.
53. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>16</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>17</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.<sup>18</sup> (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário*

<sup>14</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPP). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02)

<sup>15</sup> De acordo com o Artigo 5.º do regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.os 2 a 6 do presente artigo.”*

<sup>16</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>17</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>18</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

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

54. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*.<sup>19</sup>
55. Considerando os dados disponibilizados pelo Município, à partida, estamos perante o permitido Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – compensação e direito de exploração - não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal), e perante compensações que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
56. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos antecipadamente e de modo objetivo e transparente os parâmetros com base do cálculo da compensação financeiras, correspondente à remuneração fixa do operador pela prestação de serviços, sendo igualmente definidos termos concretos que permitem aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais.
57. Tendo em conta o lançamento de um procedimento concursal, estará à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço é submetido à concorrência mas também a falta de compensação, pois não estão a ser impostas obrigações de serviço público a um operador, obrigando-o, sem alternativa a prosseguir serviços de transporte abaixo do seu interesse comercial.
58. Segundo a as Orientações da Comissão, já citadas, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não*

<sup>19</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

*dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência” pelo que o interesse comercial do serviço deve ser aferido apresentação de propostas ao procedimento concursal, não obstante anteriores procedimentos terem indiciado que o nível de compensação é adequado.*

59. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspectiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações em causa, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática.
60. Por outro lado, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partam do pressuposto de se tratar de um procedimento destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público prestado na cidade, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na Comunidade Intermunicipal do Oeste, até 3 de dezembro de 2019. No cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderá configurar-se outro tipo de consideração, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato que esteja em causa.
61. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais não se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.

### **Prazo contratual**

62. Haverá que referir que, segundo o Caderno de Encargos, *“o contrato mantém-se em vigor pelo prazo de dois anos, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo, tendo início 1 (um) mês após a data de comunicação ao adjudicatário do visto do Tribunal de Contas e após cumpridos todos os preceitos legais”* e que *“o contrato tem a duração máxima de três anos incluindo as eventuais renovações”* e que *“após o decurso do prazo de dois anos(...) o contrato considera-se automaticamente renovado pelo período de um ano, se não for denunciado, por qualquer das partes, com uma antecedência mínima de 60 dias úteis.”*
63. Tendo em atenção o estabelecido no n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento, o contrato Interadministrativo celebrado com a Comunidade Intermunicipal do Oeste e a avaliação

da integração dos serviços municipais num contrato de serviço público alargado a toda a região, até ao fim de 2019, afigura-se que o prazo deve ser compatibilizado ou, pelo menos, um não prejudicar o outro, pelo que a prorrogação do prazo de dois anos deverá ter em conta os termos do futuro concurso de âmbito regional.

64. Caso contrário, poderá estar em causa o lançamento de um procedimento concursal com o objetivo de ultrapassar a data de 3 de dezembro de 2019, sem o cumprimento de todas as regras previstas no Regulamento e no RJSPTP, designadamente a publicação de anúncios nos termos do artigo 7.º, e não com o objetivo de suprir necessidades imediatas, tais como evitar a descontinuidade de serviços públicos de transporte de passageiros.
65. Nesse sentido, afigura-se que o preço contratual deverá acompanhar esta cautela no que se refere à definição do prazo contratual, ou seja, prever a possibilidade de um prazo de “2+1” e não de “3”, garantindo que se procede ao pagamento anual da compensação e não de pagamento integral da compensação, reforçando uma expectativa do operador de prestação de 3 anos, independentemente de renovação e não 2 anos, com uma eventual prorrogação.

### **Outras considerações**

66. Acresce que, de forma a garantir um procedimento equitativo, aberto e transparente, e ainda que o Município se comprometa nesse sentido, reforça-se que os concorrentes deverão ter uma noção genérica da *performance* e de custos e receitas envolvidos na exploração deste serviço de transporte, para poderem formular a sua proposta. É certo que não se poderá colocar em desvantagem concorrencial o atual operador (que poderá ser um concorrente) mas terá de existir informação suficiente a todos os concorrentes, se estes assim o desejarem.<sup>20</sup>
67. O mesmo se aplicará aos requisitos técnicos constantes do Anexo ao Caderno de Encargos. Ainda que se considere que as cláusulas do mesmo disciplinem o que se pretende do sistema de bilhética e do sistema de apoio à exploração, entende-se que deve ser garantida sua adequada explicitação, caso a informação não seja considerada suficiente pelos concorrentes, de forma a que não limite a concorrência na perspetiva da perceção que cada um dos concorrentes possa ter do que é efetivamente necessário para formular a respetiva proposta.
68. Nesse sentido, o Município deve monitorizar adequadamente o procedimento concursal bem como o tratamento equitativo de todos os concorrentes, de forma a evitar a

---

<sup>20</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas “Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.”

apresentação de apenas uma proposta (tal como refere a Comissão nas suas orientações à aplicação do Regulamento<sup>21</sup>).

69. Por outro lado, na execução contrato, deve existir uma adequada monitorização, de todos os pressupostos e variáveis necessárias ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para poder melhor preparar futuros procedimentos concursais como também para avaliar a existência de necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevado<sup>22</sup>.
70. Refira-se que o Caderno de Encargos especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.
71. Sublinha-se a existência de sistema de informação geográfica e de bilhética, que asseguram o reporte de informação real e, por definição a todo o momento auditáveis pelo Município, sem prejuízo das competências legais da AMT, designadamente no que se refere ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados e defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.
72. Sugere-se ainda que se garanta que o sistema de bilhética seja um instrumento efetivo, não só de gestão operacional do sistema, mas também uma base sólida para a aferição do cumprimento contratual e de pagamento de compensações<sup>23</sup>, tendo em conta que os dados reais do sistema (validações) permitem aferir, com maior certeza, os indicadores que baseiam o cálculo do nível de compensações necessário a garantir o serviço público.
73. Por outro lado, é referido no Caderno de Encargos que uma das obrigações do prestador de serviços é obrigação de apresentar ao Município, para aprovação, do documento com os direitos e deveres do passageiro, bem como a sua publicitação, de acordo com a legislação aplicável, pelo que se sugere a referência expressa ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento

---

<sup>21</sup> "As autoridades competentes deverão, pois, ser particularmente vigilantes quando haja indícios claros de concorrência falseada, por exemplo se apenas for apresentada uma proposta. A Comissão também estaria, em tais casos, mais inclinada a averiguar as circunstâncias concretas do processo de concurso".

<sup>23</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas"

(UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro e ao cumprimento das obrigações nele ínsitas.

74. No que se refere à publicitação do procedimento, sublinhe-se que o Município procederá à publicação dos anúncios de acordo com o estabelecido no Código dos Contratos Públicos (artigos 130.º e 131.º) e que não poderá dar cumprimento ao prazo estabelecido, no n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, implicado que fosse necessário recorrer a sucessivos ajustes diretos, por mais de um ano (prazo de publicação do anúncio mais o tempo necessário a terminar o procedimento).
75. Tendo em conta que se trata de uma prestação de serviços a vigorar apenas no período transitório do Regulamento (até 2019) e prevendo-se a publicitação prevista no Regulamento, julga-se aceitável, por salvaguardada a concorrência através da informação pública - tendo em conta as circunstâncias concertas do processo – a não publicação de anúncio com a antecedência de um ano. Contudo, não será aceitável que tal se verifique para procedimentos/contratos de longa duração e que ultrapassem a data limite de 3 de dezembro de 2019.
76. Finalmente, todos os aspetos que possam assim ser ajustados ou complementados, direta ou indiretamente relacionados com a preparação, lançamento e decisão deste procedimento concursal devem ser comunicados à AMT, sem prejuízo da intervenção de outras entidades competentes, como a Autoridade da Concorrência.<sup>24</sup>
77. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais não se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.

### **Racionalidades basilares da regulação económica independente**

78. Em aditamento ao já exposto e tendo em conta os elementos disponibilizados e já analisados no presente parecer, o Caderno de Encargos e o Programa de Concurso, devidamente enquadrado na legislação nacional e europeia já mencionada, apresenta diversas vantagens e, à partida, dá resposta favorável a cada uma daquelas racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/consumidores e/ou cidadãos; contribuintes), tendo também em conta a explanação anterior, que não se repetirá por imperativos de economia do presente parecer.
79. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que estão criadas as condições para a manutenção do desenvolvimento do serviço de

---

<sup>24</sup> Por outro lado, nada deve impedir o júri de concurso de proceder à avaliação da documentação a enviar pelos concorrentes, na perspetiva e de acordo com os critérios da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e nada impede que possam existir contactos prévios com a Autoridade da Concorrência previamente à emissão de actos que possam consubstanciar operações de concentração, procedimento esse que poderá ainda implicar nova audição da AMT, nos termos do diploma citado.

transporte de passageiros, criando as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.

80. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes e, conseqüentemente, com as autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando acautelado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento das regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
81. No que tange a utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido em articulação com entidades com maior proximidade, com regras claras e submetidas à concorrência, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando a oferta à procura de forma mais profícua, dinâmica e eficaz. Naturalmente que a existência ou crescimento dos benefícios decorrerá do acompanhamento da execução contratual.
82. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município e/ou da Comunidade Intermunicipal do Oeste, cada qual no âmbito das respetivas competências, poderá permitir, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
83. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva das obrigações contratuais, bem como sustentada em obrigações de reporte de informação, e de mecanismos de fiscalização e sancionamento, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
84. Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser igualmente importante para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Governo Regional, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra. Tal releva na medida em que pode reforçar a confiança na prossecução das suas estratégias empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, conseqüentemente, o emprego.
85. A coerência e clareza da *praxis* quotidiana de um binómio institucional como o presente, entre autoridade de transportes e entidades públicas que prosseguem os interesses

daquelas e o interesse público, e, uma autoridade de regulação económica independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia, e, para a sociedade portuguesas.

#### IV– DAS CONCLUSÕES

86. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município das Caldas da Ranha, estão em *compliance* com enquadramentos legais citados, de acordo com a informação prestada e no pressuposto de se destinarem a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público prestado na cidade, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na Comunidade Intermunicipal do Oeste, até 3 de dezembro de 2019;
- b) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais;
- c) Nesse sentido, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento concursal é positivo, tendo por base a ponderação das recomendações/sugestões efetuadas, prosseguidas, *a posteriori*, de um acompanhamento e contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
- d) Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a

disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais, organizativos e institucionais.

e) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, à AMT, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial;

82. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:

- a) Pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a integração dos serviços de transporte numa rede de transportes, potenciando a valorização e desenvolvimento mais integrado do território;
- c) Permite, pelo menos, a manutenção da cobertura do território, e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, ilimitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos;
- d) Não se perspetiva um aumento a carga fiscal e antevê-se uma maximização dos recursos públicos existentes, não resultando a intenção de criação de taxas ou impostos para suportar estas compensações.

Lisboa, 1 de agosto de 2017

Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade (DSMM)

Divisão de Acompanhamento das Políticas Públicas sobre Preços e Coesão Territorial e Social (DPPC)