

PARECER N.º 06/2019

**SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL**

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Lamego remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) documentação no âmbito do procedimento para a “Prestação de Serviços de Transportes Urbanos de Lamego (TUL) - Verdinho”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. 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.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;

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

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

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
5. 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 (UE) 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 no que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou 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. Em segundo lugar, através do modelo de regulação propugnado pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos

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

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

paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

9. Segundo o Município o procedimento assenta no previsto no artigo 6.º do RJSPTP que estabelece que os municípios são as autoridades de transportes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, no artigo 19.º do RJSPTP, que estabelece que a exploração de serviço público de transporte de passageiros é efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no Código dos Contratos Públicos (CCP), designadamente no artigo 32.º do CCP, que estabelece que caso o valor do contrato de concessão de obra ou serviço público seja inferior a € 75.000,00 e a sua duração seja inferior a um ano, podem ser utilizados os procedimentos de consulta prévia ou ajuste direto.
10. O instrumento de planeamento do território e da mobilidade adotado na elaboração das peças procedimentais foi o Plano de Mobilidade Urbano Sustentável de Lamego, elaborado em 2017, *“sendo um documento importante nas questões da mobilidade e do território, e que tem os seguintes objetivos principais:*
 - Alcançar e construir uma visão integrada e relacionada do território;
 - Racionalizar e rentabilizar recursos e modos já instalados;
 - Ler e interpretar criticamente a realidade instalada;
 - Definir campos de atração;
 - Incorporar e entender a temática casa-trabalho e casa-escola;
 - Desenhar um Plano de Comunicação e Informação Urbana;
 - Promover a interoperabilidade entre os modos de transporte;
 - Interpretar criticamente a atividade económica instalada no território;
 - Implementar fortemente modos suaves de mobilidade;
 - Integrar e relacionar estudos;
 - Focalizar analítica temas transversais como estacionamento automóvel.”.

11. Refere também o Município que o projeto TUL *“foi implementado em tempo, tendo vindo a consolidar-se ao longo do tempo, com o objetivo contínuo de melhorar a mobilidade urbana e diminuir o número de automóveis que todos os dias circulam e congestionam o trânsito no centro da cidade, que desta forma se procura contribuir para o desenvolvimento sustentável e contribuir de igual modo para a melhoria das condições de vida dos cidadãos. O Transporte Urbano de Lamego, tem já quase duas décadas de existência e foi criado no sentido de ao longo dos tempos, dotar a cidade de um sistema de transportes urbanos que permitisse uma maior mobilidade e acesso aos principais polos geradores de tráfego, nomeadamente, o Centro da Cidade, Escola de Hotelaria, Centro de Saúde, Hipermercados, Hospital, Adega Cooperativa, entre outros.”*
12. Acrescenta que o TUL circula aos dias úteis e sábados, *“tendo alcançado relevante apoio dos munícipes, principalmente da faixa etária idosa, que têm vindo a ver melhorada as suas condições de mobilidade, promovendo uma sociedade mais inclusiva, sendo de primordial importância a sua continuidade sob pena de causar prejuízos sociais incalculáveis”.*
13. Foi ainda tido em conta o plasmado no *“Plano de Mobilidade Urbana de Lamego (PMUS), sendo que a rede viária existente no concelho de Lamego conta com cerca de 374 Kms de extensão o que corresponde a uma densidade de 2,27 Km / Km², sendo que a restante rede (rede municipal) garante a maior cobertura do município de Lamego, representando mais de metade da rede viária total, com cerca de 50% (188 Km), o correspondente a uma densidade de 1,13 Km / Km².”*
14. Pretende-se que o presente procedimento consubstancie um passo rumo *“ao objetivo de numa fase posterior proceder ao lançamento de um Concurso Público Internacional, por forma a entrar em vigor após o contrato que ora se apresenta terminar, não obstaculizando desta forma o serviço público de transportes aos utentes”.*
15. Acrescenta que *“este procedimento assume um carácter transitório, ou seja, dando tempo para a abertura de um CP Internacional, e, surge no sentido de continuar a assegurar a manutenção do atual serviço público, de forma a: Potenciar os objetivos da política de transportes, coordenação e a integração física, tarifária e lógica do modo de transporte; Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade dos transportes; Permitir a otimização dos aspetos económicos; Permitir melhor identificação da totalidade do serviço público.”*
16. No que diz respeito à componente económico-financeira da operação/procedimento, o Município refere que teve em consideração as receitas operacionais e os custos diretos

de exploração, dando origem a uma margem e que “se a essa margem que foi apurada tendo por base o descrito no ponto anterior, lhe dividirmos os proveitos Km das linhas / passageiros Km, obtém-se o saldo unitário da Prestação de Serviço Público. Ao retirarmos a este saldo os ganhos de eficiência a implementar + TIR, apura-se a compensação financeira unitária, que multiplicando-lhe o n.º de passageiros Km anual dividido pelo n.º de dias de carreira, obteve-se como resultado o valor unitário da compensação a pagar pela entidade pública à empresa, tanto para os dias de semana, como para o sábado.”

17. Os indicadores que estiveram na base do “cálculo da compensação a atribuir pelo cumprimento de obrigações de serviço público (que se anexa como já mencionado anteriormente), contem entre outros: os Kms produzidos, passageiros KM e totais, viagens, circuitos, linhas, receitas operacionais, despesas associadas ao serviço de transportes, ganhos de eficiência + TIR, que se traduz no final à compensação unitária para os dias de semana e sábados”. Tendo-se apurado o preço base do procedimento, cifrando-se em € 65.755,48, acrescido de IVA, para o período de 1 de julho de 2018 a 31 de maio de 2019, sendo repartido do seguinte modo:
 - 2018: € 35.885,50, acrescido de IVA;
 - 2019: € 29.869,98, acrescido de IVA.”
18. Acrescenta que “no contrato ficará vertido o clausulado, que se encontram definidos, à partida, com clareza, que contará com o modo da prestação de serviço público, compensação financeira diária (dias da semana e sábado), totais, repartição do encargo (2018 e 2019), linhas tarifário a praticar pelo operador, entre outras cláusulas, de modo a dar boa execução ao contrato de Prestação de Serviços de Transporte Urbano de Lamego (TUL) - Verdinho.”
19. Neste sentido, a autarquia pretende despoletar este procedimento por ajuste direto, sendo que do caderno de encargos decorrem as principais obrigações contratuais seguintes:
 - A Cláusula 1.^a estabelece que a prestação de serviços é direcionada para a prestação de um serviço de transporte público de passageiros em circuitos urbanos, de modo a incentivar a procura por parte dos munícipes, quer desse mesmo serviço, quer das áreas comerciais e habitacionais por eles servidas, assim, os serviços oferecidos, um Pólo de atração do espaço urbano do Município;

- A Cláusula 5.^a estabelece que o contrato se mantém em vigor até 31 de maio de 2019 e que o adjudicatário, por sua iniciativa, não poderá efetuar qualquer alteração, sem a devida autorização da entidade adjudicante;
- A Cláusula 6.^a estabelece que o preço base é o já referido, sendo este o preço máximo que a entidade se propõe a pagar para a prestação dos serviços anteriormente referidos, conforme disposto no artigo 47.º do CCP.
- A Cláusula 12.^a estabelece que a empresa que irá efetuar o serviço, obriga-se a realizar a exploração objeto do contrato, fornecendo um serviço de comodidade, rapidez e segurança, em circuitos urbanos, de forma a incentivar a procura por parte dos municípios, quer desse serviço, quer das áreas comerciais e habitacionais por eles servidas;
- Sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no caderno de encargos ou nas cláusulas contratuais, da celebração do contrato decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais: (i) a prestação do serviço deverá respeitar escrupulosamente os horários aprovados (Anexo V do caderno de encargos); (ii) a prestação do serviço deverá respeitar escrupulosamente os Itinerários (Anexo IV do caderno de encargos); (iii) Em caso de avaria proceder à substituição imediata de viatura em condições idênticas de forma a assegurar o serviço.
- A título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarifas a seu cargo;
- A Cláusula 13.^a estabelece que é reservado ao Município o direito de fiscalizar o cumprimento dos deveres do prestador de serviços nos termos impostos no caderno de encargos, proposta do concorrente designadamente e de outros modos, a qualidade e urbanidade do serviço prestado e as condições de limpeza e higiene e segurança dos autocarros;
- Sempre que lhe seja solicitado, o prestador de serviço facultará ao Município todos os elementos necessários à formulação de juízos de valor sobre as condições técnicas, económicas e financeiras, de higiene e segurança no período de duração do contrato;



- A Cláusula 14.^a estabelece que ficam a cargo do prestador de serviços: (i) risco inerente à gestão e utilização dos equipamentos a afetar à prestação de serviços; (ii) o pagamento de todas as licenças, impostos, multas e encargos que incidam sobre a exploração dos circuitos.
- O prestador de serviços responde perante o Município e demais entidades fiscalizadoras, pelo cumprimento das normas legais da atividade, bem como das demais disposições legais e cláusulas de ordem técnica, económica e financeira, de higiene e segurança aos equipamentos afetos à prestação de serviços;
- A Cláusula 15.^a refere que o prestador de serviços será exclusivamente responsável pelos contratos de trabalho que efetuar com vista à boa execução do objeto do contrato;
- A Cláusula 17.^a refere que a atualização dos preços dos títulos deverá ser indexada à percentagem que vier a ser atualizada pelo governo ou em quem delegue para os transportes coletivos rodoviários interurbanos de passageiros, sem prejuízo de no decurso da prestação de serviços poder existir a possibilidade de ajustamento do tarifário, sempre sujeito à prévia aprovação do órgão executivo.
- A Cláusula 18.^a estabelece que as receitas provenientes da prestação de serviços em caus reverterem integralmente para a empresa transportadora e que esta deve fornecer, mensalmente, ao Município, mapas de utilização e receita por linha e por dia, em *Excel* e *pdf*, o balancete analítico por cada linha, extraídos do sistema, em *Excel* e *pdf*, bem como os km percorridos por dia e por linha.
- A Cláusula 19.^a estabelece que o prestador de serviços se compromete a manter a sua frota adequada à prestação do serviço em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma prestação de serviços eficiente.
- A Cláusula 21.^a refere que o adjudicatário não receberá qualquer pagamento pelos períodos em que não tenha assegurado a realização, dos circuitos, objeto do contrato, conforme os circuitos previstos e nos dias de serem constantes no caderno de encargos.

- Sempre que o transporte urbano não se realize por causa imputável ao prestador de serviço, este fica obrigado a indemnizar o Município em 75% do preço do serviço correspondente no período em que a circulação não tenha sido executada, sendo que as indemnizações devidas poderão ser deduzidas ao pagamento a efetuar
- A Cláusula 22.^a refere que poderá haver rescisão do contrato, com efeito imediato, em caso de: (i) incumprimento reiterado por parte do adjudicatário das obrigações legais ou contratuais a que está obrigado a cumprir; (ii) Motivos de interesse público, não havendo direito a qualquer compensação financeira adicional.
- A Cláusula 24.^a estabelece que o Município pode proceder à retenção de até 10% do valor dos pagamentos a efetuar, para satisfação cumprimento defeituoso ou definitivo pelo prestador de serviços das obrigações contratuais ou legais ou para quaisquer outros efeitos especificamente previstas no contrato ou na lei.

20. As cláusulas técnicas estabelecem ainda que:

- A Cláusula 2.^a refere que o serviço a prestar é regular, de forma a que assegure o transporte de passageiros de acordo com o itinerário, frequência e horários predeterminados, com tomada e largada de passageiros em paragens previamente estabelecidas e é da competência do adjudicatário garantir o funcionamento de arrecadação da receita, dentro do miniautocarro, sendo esta efetuada, dentro da viatura, por via eletrónica do tipo *data card*;
- A Cláusula 3.B estabelece as características das viaturas e do serviço objeto da prestação de serviços bem como que, no decurso da prestação de serviços, poderá existir a possibilidade de ajustamento dos horários e circuitos, ou a criação de novos circuitos, em função do desenvolvimento do serviço de transporte, sempre sujeita à prévia aprovação do órgão executivo.
- A Cláusula 4.^a estabelece que quando por motivo de avaria ou qualquer imobilização de viatura, a mesma terá de ser, obrigatoriamente, substituída por viatura igual ou idêntica de forma a assegurar de imediato o serviço de transporte e que, para que o transporte esteja sempre assegurado dentro do circuito e horários estabelecidos, é de toda a conveniência que o adjudicatário

possua ou tenha acesso a oficinas locais ou próximas, para que as reparações sejam efetuadas no mais breve espaço de tempo.

- Consta ainda do projeto de convite que para o cálculo da Compensação foram tidos em conta, entre outros (i) as receitas operacionais, constituídas por passes e outros rendimentos; (ii) os custos diretos de exploração, como sejam CMVMC, FSE, gastos com pessoal, custos de apoio e amortizações; (iii) numero de Passageiros; (iv) Ganhos de eficiência a implementar.

III – DA ANÁLISE

21. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
- «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

22. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.

23. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas,

podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

24. Destarte, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes.
25. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁵.
26. Contudo, não existem evidências da celebração de contratos interadministrativos entre o Município e a Comunidade Intermunicipal do Douro, o que se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região (como aliás decorre do Diagnóstico Plano de Mobilidade Sustentável da cidade de Lamego) e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
 - Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;

⁵ 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.

- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
27. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
28. Neste sentido, afigura-se ser de recomendar a celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências, não relevando para o presente procedimento, de carácter marcadamente local e especial, e nos termos em que se pretende contratar, mas sim para uma eventual extensão do atual serviço e para o futuro procedimento que o Município deve desenvolver, de forma individual ou partilhada e articulada com a CIM Douro.
29. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento⁶, 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.

⁶ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

30. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «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.

31. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁷ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
32. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.
33. Acresce que, segundo o vertido no artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de

⁷ 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.

passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*
34. 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.
35. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*, em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
 - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
 - A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
 - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no *“net cost”*;
 - O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;

- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
36. No caso em apreço, há lugar ao pagamento de uma remuneração sendo o operador, nos termos do disposto na cláusula 26.º do Caderno de Encargos, remunerado, também, pelas receitas tarifárias.
37. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais prévia e objetivamente definidas e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas diretas e indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
38. Assim, considera-se que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes, sendo que o preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.
39. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população⁸, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, até 3 de dezembro de 2019. No cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderia configurar-se outro tipo de ponderações, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato que esteja em causa (seja ajuste direto, seja concurso)

⁸ De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPTP [“alvarás RTA”] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPTP, até 30 de junho de 2016.”

40. Neste contexto, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
41. É certo que, quanto à escolha do procedimento pré-contratual, decorre do CCP que a opção pelo ajuste direto em função do valor do contrato é admissível abaixo dos € 20.000,00, sendo que o procedimento com consulta prévia pode ser utilizado quando o valor do contrato seja inferior a € 75.000,00, o que é o caso.
42. Ainda que um procedimento concursal possa potenciar os efeitos benéficos da concorrência, a consulta prévia também permite a competição entre potenciais prestadores de serviços, prosseguindo uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar.
43. Em linha com o antedito, de forma a que não possa ser conferida 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 é atribuído diretamente e não na sequência de procedimento concursal, em nome da promoção da concorrência, transparência, maximização dos recursos públicos e melhor serviço aos passageiros), recomenda-se que seja efetuado o convite a mais de uma entidade, naturalmente, sem prejuízo da avaliação fundamentada no caso concreto sobre as (des)vantagens da referida consulta.
44. Por outro lado, para que seja um procedimento equitativo, aberto e transparente, ainda que as condições de contratação sejam claras e simples, deverá a informação ser suficiente para todos os concorrentes⁹, até porque os dados que serviram de base ao cálculo da remuneração foram fornecidos por uma das empresas potencialmente interessadas.
45. Ainda assim, considera-se que na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível

⁹ 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."

de qualidade suficientemente elevada¹⁰, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

46. Nesse sentido, considera-se ser de recomendar que, mesmo face ao reduzido volume de produção, que seja determinada a obrigação de o operador entregar mensalmente ao Município um reporte da execução do contrato, suportado em faturas emitidas, eventualmente, do qual deve constar a informação sobre quilómetros produzidos, passageiros transportados, gastos e rendimentos associados etc., ou seja, os indicadores relevantes para o pagamento do valor contratual.
47. Das considerações supra, considera-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.
48. Contudo, a atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual¹¹, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
49. Considera-se que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹², produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
50. Contudo, há a referenciar que as cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, não sendo definida expressamente a sua gravidade e graduação,

¹⁰ 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".

¹¹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/cs_site_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves mesmo antes de se considerar a aplicação da mais grave – a resolução.

51. Acresce que a aplicação de sanções pecuniárias está apenas associada ao incumprimento de obrigações de performance operacional, o que abrange apenas parte das obrigações contratuais (obrigações de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade também são relevantes), sendo que a resolução contratual está associada precisamente a obrigações de natureza operacional (atrasos e especificações técnicas e legais), o que poderá não constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais com impacto na população, uma vez que a utilização da figura da resolução é bastante gravosa e implica o lançamento de novo procedimento.
52. Por outro lado, não é claro o que se considera o (in)cumprimento de horários ou percursos, por não se estabelecerem desvios ou bandas aceitáveis de desvio face ao programado, pelo que também não bastará introduzir reporte de informação se tal não evitar o apuramento ou a diluição de quebras de serviço.
53. Não é esclarecido o que se considera, de forma objetiva, o cumprimento defeituoso ou definitivo das obrigações contratuais, além de que a resolução por motivos de interesse público, sem direito a qualquer compensação financeira adicional poderá ser uma cláusula abusiva pois, sem critérios objetivos, torna-se manifestamente discricionária.
54. Nesse sentido, sugere-se a clarificação destes aspetos de forma a mitigar as divergências interpretativas entre o Município e o operador¹³, mas também para que se considere que as obrigações contratuais estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.¹⁴

¹³ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. 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. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

¹⁴ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do

55. Por outro lado, recomenda-se o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.
56. Cumpre referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros¹⁵, sendo que tal se revela da maior importância para um correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público¹⁶. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias¹⁷.
57. No que tange à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo escrupuloso cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime

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

¹⁵ "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

¹⁶ Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)".

¹⁷ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

58. Para o efeito, é essencial¹⁸, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
59. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
60. Pretende-se do mesmo passo evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.¹⁹
61. Finalmente, o prazo de duração do contato está em linha com os prazos contratuais estabelecidos no Regulamento, no RJSPTP e no CCP para a prestação de serviços em modo rodoviário com este objetivo e volume de produção.

IV – DAS RECOMENDAÇÕES

62. Face ao exposto considera-se ser de recomendar:

- A celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal do Douro, que enquadre devidamente o atual e o futuro procedimento concursal a lançar em 2019;
- Que o presente procedimento preveja o envio de convite à apresentação de propostas por mais de um potencial prestador de serviços, sem prejuízo da

¹⁸ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

¹⁹ Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

avaliação fundamentada no caso concreto sobre as (des)vantagens ou (in)exequibilidade da referida consulta. Sendo efetuado convite a mais do que uma entidade, deverá existir informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente, passageiros, gastos e rendimentos associados e as constantes do Plano de Mobilidade Sustentável;

- Eliminar a discricionariedade na aplicação das cominações contratuais, definindo a sua gravidade e graduação, e que sejam associadas não apenas a obrigações de desempenho operacional (objetivas/mensuráveis) mas também a obrigações (objetivas) de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade;
- A introdução no contrato de que o período relevante para a aferição de incumprimentos deve ser coincidente com o período de reporte e recolha de dados (mensal), independentemente de se fixar o momento da aplicação de sanções numa base anual, ou em período inferior, no sentido de evitar a diluição de quebras de serviço e/ou ponderar estabelecer um grau de maior ou menor gravidade, conforme a ultrapassagem de um limite de x% de incumprimento de horários se verifique de forma dispersa ao longo do ano ou se concentre em períodos de um ou mais meses;
- Referência expressa ao cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Promover a existência de adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias;
- Inserir referência expressa ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares;
- A inserção, no caderno de encargos, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, com indicação das principais competências do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) Assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias.

- Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Atualizar a referência das regras gerais de âmbito tarifário aplicáveis, ou seja, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

63. Também se recomenda, em ordem a dar cumprimento ao previsto no artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município, que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes, que da execução contratual também resulte a avaliação e informação, com dados concretos e não estimativas:

- Sobre se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
- Especificar que custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que os custos são efetivamente cobertos pela remuneração contratada;
- Apurar se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou alteração de custos de contexto, sendo tal necessário para garantir a transparência objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos.

64. Recomenda-se ainda que no desenvolvimento dos estudos necessários à contratualização do serviço público de transporte de passageiros, o que se espera vir a ocorrer durante o segundo semestre de 2019, se tenham em conta anteriores orientações da AMT, como sejam a necessidade de adequada fundamentação do procedimento²⁰ ou a inclusão de indicadores de monitorização e supervisão no futuro

²⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf

contrato de serviço público²¹, que pode incluir transporte escolar ou transportes flexíveis e dar cumprimento aos serviços mínimos previstos no RJSPTP.

V – DAS CONCLUSÕES

65. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município de Lamego está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros prestado na cidade até a realização de um procedimento concursal local e global, abarcando todos os serviços públicos de transporte de passageiros, até ao fim de 2019;
66. De referir, igualmente, que a mencionada *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas;
67. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais;
68. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial;
69. 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

²¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.

70. Em face das considerações que se acabaram de recensear, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, condicionado à ponderação das Recomendações referidas supra. e ao cumprimento das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT. De referir que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado.
71. Dada a complexidade do procedimento e estando-se na pendência de preparação do lançamento de um concurso público para todo o sistema de transportes na região até ao fim de 2019, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc.), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, 04 de fevereiro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial