

PARECER N.º 51/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Abrantes remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 01604, com data de 21-02-2020, através do qual enviou a esta Autoridade as peças procedimentais de formação do contrato de prestação de serviços públicos para o transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes (aBUSa)”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Para o efeito, anexou ao referido ofício os seguintes documentos:
 - a) Fundamentação do procedimento;
 - b) Caderno de encargos;
 - c) Regulamento de utilização do transporte urbano coletivo aBUSa.
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, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência

- e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 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.
7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.
8. 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;

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

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

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

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

- 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.
9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários 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

10. A Câmara Municipal de Abrantes remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 01604, com data de 24-02-2020, através do qual enviou a esta Autoridade as peças procedimentais de formação do contrato de prestação de serviços públicos para o transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes (aBUSa), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
11. O referido ofício vinha acompanhado pelos seguintes documentos: Fundamentação do procedimento; Caderno de Encargos, Regulamento de utilização do transporte urbano coletivo aBUSa.
12. Tendo como principal objetivo a promoção da mobilidade sustentável na cidade de Abrantes, o Município refere no seu documento de fundamentação que *«foi criado em 2011 um serviço de transporte público de passageiros intitulado: 'Transporte Urbano Coletivo aBUSa', caracterizado pela circulação contínua, sem paragens fixas (o veículo para ao sinal apresentado pelo utente, na via), dentro do horário definido para início e fim de circulação (das 8h00 às 20h00, em dias úteis e das 9h00 às 15h00 aos sábados, domingos e feriados), no perímetro urbano da cidade, mais concretamente, num itinerário correspondente ao circuito histórico da cidade, articulado com os principais equipamentos públicos de interesse»*.

13. Com a disponibilização do serviço do aBUSa, o Município pretende “*estimular o uso do transporte coletivo, em detrimento do transporte individual, [obtendo] daí benefícios ambientais, como a diminuição da poluição atmosférica, a redução da emissão dos gases com efeito de estufa e o aumento da eficiência energética, bem como a diminuição do ruído*”, bem como “*descongestionar o centro histórico da cidade do grande volume de tráfego automóvel existente, reduzindo igualmente a procura de estacionamento, libertando o espaço e tornando-o mais agradável e amigável para os peões*”.
14. Mais refere o Município que “*Abrantes tem um elevado número de pessoas idosas a viver no centro da cidade*”, pelo que “[e]ste transporte urbano tem a vantagem de *simultaneamente contribuir para a solução do problema da deslocação de pessoas com dificuldade de locomoção (os autocarros utilizados no percurso contêm plataforma para pessoas com mobilidade reduzida), como assegurar a ligação entre o local da sua habitação e os principais serviços, como sejam a segurança social, finanças, hospital, cemitério e unidades comerciais.*”
15. Segundo o Município de Abrantes, o “*preço reduzido das tarifas do aBUSa, as quais se mantêm em vigor desde 2011, apresentam um custo social para o Município, numa ótica de estimular o uso do transporte coletivo, nomeadamente [...], por pessoas idosas e/ou com mobilidade reduzida, estudantes e em especial, os residentes do centro histórico*”.
16. O Município lança o presente procedimento de aquisição de serviços de transporte público (aBUSa) tendo em consideração o seguinte enquadramento legal: 1) a alínea c) do n.º 2 do artigo 23.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual; 2) que os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, conforme estabelece o n.º 1 do art.º 69 da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a qual aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP); 3) a alínea b) do n.º 2 do artigo 49.º do mesmo diploma, que prevê que para prossecução das suas atribuições nesta área as autoridades de transportes têm a competência de exploração, através de meios próprios e ou da atribuição a operadores de serviço público, por meio da celebração de contratos de serviço público ou mera autorização, do serviço público de transporte de passageiros; 4) o disposto no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua versão atual.
17. No que concerne às tarifas pagas pelos utilizadores do aBUSa, o Município refere que “*as mesmas [se mantiveram] fixas ao longo dos anos, de acordo com o seguinte tarifário:*

- o Bilhete simples-0,60€; o Meio bilhete para criança (adquirido ao condutor) - 0,30 €; o Cartão eletrónico - 2 €; o Carregamento e recarregamento eletrónico do cartão - 0,40 €/viagem; o Carregamento e recarregamento eletrónico do cartão para residentes do centro histórico, cidadãos portadores de deficiência, estudantes, social e idosos - 0,20 €/viagem; o Crianças até aos 5 anos, inclusive – gratuito”.*
18. No que respeita à indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público, o Município esclareceu que *“este serviço teve início em 2011, tendo os respetivos prestadores de serviço sido sucessivamente selecionados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, salvaguardando-se, assim, o princípio da concorrência, sendo que o “preço tem sido o critério de adjudicação”.*
19. Em termos de histórico do transporte público em apreço, o Município esclareceu o seguinte:
- d) “Em 2014, foi celebrado o Contrato Nº 8/2014, na sequência de concurso público, pelo período de vigência de 3 anos, pelo valor de 170.328,00€ acrescido do IVA, o que perfaz um valor anual de 56.776,00€ + IVA”.*
- e) “Em 2018, foi celebrado o Contrato Nº 40/2018, pelo período de vigência de 1 ano, pelo valor de 56.755,88€ + IVA”.*
- f) “Em 2019, foi celebrado o contrato Nº 43/2019, pelo período de um ano, pelo valor de 56.747,50€ + IVA”.*
20. Mais refere que *“[n]ão se registaram alterações consideráveis no valor de contratação ao longo dos anos, uma vez que [...] considera não ter havido alterações significativas a nenhum nível, designadamente preços de combustíveis e materiais de desgaste associados a este tipo de veículos, que levassem a que se equacionasse a alteração desse valor.*
21. No documento de fundamentação, o Município esclarece que o *“preço base do procedimento previsto para 2020-2021 é de 56.750C + IVA. correspondendo a um valor mensal de 4.729,17€ + IVA. por se manterem os pressupostos antes referidos”.*
22. Para a aquisição de serviços para o aBUSa, o Município propõe *“a realização do procedimento de consulta prévia-Consulta, com consulta a 3 entidades, conforme [estabelecido] na alínea c) do nº 1 do artigo 20º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo D.L nº 18/2008, de 29 de janeiro, na versão em vigor”, tendo indicado que iria consultar as “seguintes entidades, tendo em consideração o serviço que já prestaram*

ao município no passado, o qual decorreu de forma satisfatória: Vale do Ave-Transportes Lda.; UTS - Viagens e Serviços, S. A. e Ovnitur - Viagens e Turismo Lda”.

23. No que respeita ao prazo de vigência do contrato, às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento, o Município esclareceu que *“[o] contrato decorrente do procedimento concursal deve vigorar pelo prazo de 1 ano, prevendo-se o seu início para finais de junho de 2020 (data de cessação do atual contrato) com término em finais de junho de 2021”.*
24. Mais referiu que o *“atual contrato de aquisição de serviços para Transporte Urbano no Circuito Histórico da Cidade de Abrantes (aBUSa) tem vigência pelo período de um ano”* e que o procedimento em análise *“foi definido tendo como pressuposto que este serviço público de transporte de passageiros (aBUSa) vai ser englobado no concurso público em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), entidade na qual o Município de Abrantes delegou a competência de Autoridade de Transportes, no âmbito do transporte de passageiros municipal (com exceção dos transportes urbanos, no qual este se engloba), esperando-se que nesse prazo de um ano seja selecionada a adjudicação do serviço a nível da CIMT, de forma a assegurar uma colaboração institucional que garanta a correta articulação dos diferentes serviços de transportes, uma vez que se [encontrava] a decorrer a aprovação, pelos órgãos municipais, da minuta do novo contrato interadministrativo de delegação de competências que inclui os transportes municipais na sua totalidade (urbanos e interurbanos).*
25. Tendo em consideração os dados fornecidos pelo Município em sede de esclarecimentos, depreende-se que *o valor adotado para a formação do preço base do contrato é de € 1,29/KM + IVA, tendo em consideração o cumprimento do serviço de transporte urbano pelo operador de 32890KM nos dias úteis (253 dias úteis x 130 km/dia) e 11000 KM (110 dias não úteis x 100km/dia) em dias não úteis, durante o período de um ano.*
26. Cumpre, ainda, em sede de enquadramento deste Parecer, realizar um enquadramento do teor das cláusulas constantes do Caderno Encargos.
 - A Cláusula 1.^a estabelece que o “presente caderno de encargos compreende as cláusulas a incluir no contrato a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual que tem por objecto principal a aquisição de serviços **para transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes**, de acordo com o itinerário definido na cláusula 4.^a, alíneas c) e d) [...] ou decorrente de ajustamentos introduzidos por via do disposto na cláusula 5.^a.”;

- A Cláusula 3.^a estabelece que “[o] contrato mantém-se em vigor pelo prazo de um ano, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do contrato”, que o mesmo “cessará antes do prazo referido [...], caso entretanto entrar em vigor um novo contrato, relativo a Transportes Públicos, atualmente em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), sendo que caso ocorra essa circunstância “será deduzido ao valor do contrato, o valor mensal respetivo, aplicado ao número de meses que restarem para o seu término”. O início do contrato conta-se a partir da data de assinatura do mesmo e após publicitação no Portal da Internet dedicado aos contratos públicos, sendo condição de eficácia do respetivo contrato esta publicitação”.
- De acordo com o estipulado na Cláusula 5.^a do CE, “[s]em 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:
 - a) *Assegurar o serviço de transporte urbano, através de um miniautocarro, todos os dias do ano, exceto nos dias de Natal e de Ano Novo”, sendo que o “ miniautocarro deverá circular em contínuo, no itinerário especificado [...], sem paragens fixas, devendo o mesmo parar ao sinal do utente, especificamente realizado para o efeito;*
 - b) *O miniautocarro deverá ter características de autocarro urbano, conforme modelo tipo (exemplificativo) representado nos anexos ao CE [...], dispondo de espaço interior apropriado para transporte de pessoas com mobilidade condicionada [...]. O miniautocarro deverá ainda estar equipado com sistema de bilhética a funcionar, com software compatível com o utilizado pelo município de Abrantes;*
 - c) *Assegurar que o transporte se efetue nos dias úteis entre as 8.00 e as 20.00 horas, com o itinerário identificado no CE.*
 - d) *Assegurar que o mesmo se efetue nos sábados, domingos e feriados entre as 9.00 e as 15.00 horas com o itinerário definido no CE;*
 - e) *Celebrar seguro de responsabilidade por danos causados aos passageiros por factos imputáveis ao transporte, nos termos da legislação aplicável;*
 - f) *Assegurar a cobertura através de contratos de seguro dos riscos dos seus colaboradores [...];*
 - g) *Disponibilizar o equipamento apropriado para leitura e carregamento de cartões, bem como o necessário para descarga dos valores dos montantes cobrados [...];*
 - h) *Fornecer os cartões eletrónicos a comercializar pelo município de Abrantes e pelo prestador do serviço [...];*

- i) Cobrar os montantes inerentes aos bilhetes únicos, de acordo com o preço definido pelo município de Abrantes, os quais serão vendidos exclusivamente pelo condutor do veículo;*
- j) Creditar mensalmente ao município de Abrantes até ao dia 8 de cada mês, os montantes cobrados a título de bilhete único, da venda e do carregamento de cartões, os quais constituem receita do município de Abrantes, e enviar documento comprovativo das vendas efetuadas;*
- k) Fazer chegar aos locais definidos pelo município, os bens perdidos ou esquecidos pelos passageiros no veículo, no prazo máximo de 24 horas;*
- l) Disponibilizar no veículo uma caixa para apresentação de sugestões e reclamações referentes à prestação do serviço e fazê-las chegar ao município, no prazo máximo de cinco dias úteis;*
- m) Proceder a todas as operações de limpeza e conservação do veículo de forma a garantir o conforto dos passageiros;*
- n) Executar todas as operações de manutenção do veículo bem como a substituição de peças e outros materiais necessários ao seu bom funcionamento;*
- o) Proceder à imediata substituição do veículo ou de qualquer dos seus equipamentos em caso de avaria. O veículo de substituição deverá ser de idênticas características às do veículo original e conforme definido neste caderno de encargos. Nas avarias do sistema de bilhética o equipamento de substituição deverá ser compatível com os títulos de transporte em circulação à data da avaria;*
- p) Abastecer o veículo com o combustível necessário para realização dos circuitos em cumprimento do presente caderno de encargos;*
- q) Responder e/ou retificar, no prazo máximo de cinco dias, as questões apresentadas pelo município, decorrentes da realização do contrato, designadamente queixas, reclamações, esclarecimentos ou sugestões efetuadas pelos utilizadores.*
- Conforme estabelecido na Cláusula 4.^a, “[a] título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a 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”.
- Cláusula 5.^o estabelece que “[d]urante o decorrer do contrato, é possível proceder-se a ajustamentos no itinerário, desde que previamente acordados por ambas as partes”.

- Na cláusula 14.º ficou definido que “[n]os termos e para os efeitos do disposto no artigo 47.º do CCP, o preço base (máximo) do procedimento é fixado em 56.750,00 € (cinquenta e seis mil setecentos e cinquenta euros), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, como parâmetro base (máximo) do preço contratual, correspondendo ao valor mensal de 4.729,17€ (quatro mil setecentos e vinte e nove euros e dezassete cêntimos), se este for legalmente devido”.
- A Cláusula 16.º estabelece que: [a]s quantias devidas pelo município de Abrantes [...] devem ser pagas no prazo de 30 dias após a receção pelo município de Abrantes das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação respetiva”.
- Cláusula 17.º, relativa às penalidades contratuais, estabelece que [p]elo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o município de Abrantes pode exigir do prestador de serviços o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos:
 - a) *Pelo incumprimento dos horários e circuitos estabelecidos, até 20% do preço contratual;*
 - b) *Pelo incumprimento do estabelecido na cláusula 4.ª, n.º 1, alínea q), até 10% do preço contratual”.*
- A Cláusula 17.ª estabelece ainda que “[e]m caso de resolução do contrato por incumprimento do prestador de serviços, o município de Abrantes pode exigir-lhe uma pena pecuniária de até 20% do preço contratual”, bem como que “[a]o valor da pena pecuniária prevista no número anterior são deduzidas as importâncias pagas pelo prestador de serviços ao abrigo da alínea a) do n.º 1, relativamente aos serviços cujo atraso na respetiva conclusão tenha determinado a resolução do contrato”.
- Conforme a Cláusula 17.ª, “[n]a determinação da gravidade do incumprimento, o município de Abrantes tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do prestador de serviços e as consequências do incumprimento”.
- A cláusula 17.ª estabelece ainda que “[o] município de Abrantes pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias devidas” e que “[a]s penas pecuniárias previstas na presente cláusula não obstam a que o município de Abrantes exija uma indemnização pelo dano excedente”.

- A Cláusula 19.^a do CE, relativa à Resolução por parte do contraente público, estabelece que “[s]em prejuízo de outros fundamentos de resolução previstos na lei, o município de Abrantes pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente pelo atraso na conclusão dos serviços ou na entrega dos elementos referentes a cada fase do contrato superior a três meses ou declaração escrita do prestador de serviços de que o atraso respetivo excederá esse prazo”.
27. A 19-03-2020, esta Autoridade, após análise das peças procedimentais remetidas, solicitou ao Município de Abrantes o envio da documentação relativa ao procedimento que se pretende lançar (convite, Deliberações, fundamentação económico-financeira, histórico da oferta e da procura do serviço, entre outras), em formato editável, bem como o esclarecimento e resposta às questões, observações e comentários melhor descritas no parágrafo seguinte, no prazo de 20 dias úteis.
28. O pedido de esclarecimentos solicitado pela AMT ao Município, foi respondido através de mensagem de correio eletrónico, com data de 17-04-2020, cujo teor (perguntas e respostas) ora se reproduz, para os devidos efeitos:
- “[...]”
- a. Além do histórico do preço base do concurso para realizar o serviço, importa esclarecer de forma cabal quais os pressupostos subjacentes à fixação do valor do preço base – 56, 750€ + IVA (Custos tidos em consideração e seu respetivo valor; quantos km operador tem de efetuar, por dia/mês/total; valor/KM; lucro razoável, entre outros); Ou seja, o racional económico que estabelece o preço de referência do concurso deverá ser apresentado de tal forma que contemple o lucro razoável previsto para o operador. Como foram calculados os veículos.km que fundamentam a formação do preço de referência do contrato? Quais são os custos de manutenção, de combustível, de limpeza, administrativos, de recursos humanos, entre outros, contemplados na formação do preço?;*
- R: A fixação do preço base do concurso, no ano de 2011, quando se iniciou este serviço, teve por base consulta informal de mercado, no sentido de perceber, para as condições que se pretendiam implementar, qual o preço de mercado para a aquisição do serviço. A partir dessa consulta informal, fixou-se o preço base do procedimento. Os operadores, certamente, terão em linha de conta, para a*

formação dos sucessivos contratos, todos os custos que as empresas têm com a prestação do serviço. Como referido, o operador não tem que efetuar um determinado número de quilómetros, mas sim ter um veículo a circular ininterruptamente no circuito estabelecido, dentro do horário definido para início e fim do trabalho diário - circulação (das 8h00 às 20h00, em dias úteis e das 9h00 às 15h00 aos sábados, domingos e feriados), no centro histórico da cidade. Este serviço não veio substituir o transporte urbano de Abrantes, que é garantido por concessionário e que visa efetuar o transporte público de passageiros no perímetro urbano de Abrantes, mas sim ser um transporte mais localizado, incidindo essencialmente sobre os arruamentos maioritariamente muito estreitos e sinuosos do centro histórico da cidade. O objetivo primordial deste transporte, tem subjacente razões ambientais e sociais, permitindo menos circulação de carros no centro histórico, descongestionando estacionamento e ajudando as pessoas que residem no centro histórico, maioritariamente idosas, a deslocarem-se dentro do centro histórico, para irem a serviços, por exemplo.

Os custos diretos e indiretos da operação terão sido calculados pelos prestadores do serviço, sendo validados através dos procedimentos concursais abertos à concorrência.

b. “A quem pertence as receitas geradas pela exploração do serviço? Aparentemente, parecem ser do município, mas carece de uma maior explicitação no Caderno de Encargos. Não parece haver referência à metodologia de distribuição das receitas oriundas da prestação de serviço. As receitas recolhidas pelo operador revertem a favor do Município e só então o operador é pago pela prestação de serviços? Se assim for, é importante referir isto claramente.”

R: A alínea j) do nº 1 da Cláusula 4ª do Caderno de Encargos refere que é uma obrigação principal do prestador de serviços: “Creditar mensalmente ao Município de Abrantes, até ao dia 8 de cada mês, os montantes cobrados a título de bilhete único, da venda e do carregamento de cartões e enviar documento comprovativo das vendas efetuadas”. Já os nºs 1 e 2 da Cláusula 16ª estipulam que, respetivamente: “As quantias devidas pelo município de Abrantes, nos termos da cláusula anterior, devem ser pagas no prazo de 30 dias após a receção pelo município de Abrantes das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação respetiva.” e “Para os efeitos do número anterior, a obrigação considera-se vencida com a entrega dos elementos a desenvolver pelo

*prestador de serviços ao abrigo do contrato.”. Crê-se ser claro o suficiente, contudo, propõe-se alterar a alínea j) da cláusula 4ª para: “Creditar mensalmente ao município de Abrantes até ao dia 8 de cada mês, os montantes cobrados a título de bilhete único, da venda e do carregamento de cartões, **os quais constituem receita do município de Abrantes**, e enviar documento comprovativo das vendas efetuadas.”.*

c. Quantas circulações devem ser efetuadas pelo operador por dia? Quantos km dia/mês? É relevante que o caderno de encargos inclua a definição geométrica e temporal expressa das linhas que serão exploradas pelos adjudicatários, i.e., toda a informação operacional que compõe o concurso e que visa fundamentar a necessidade do serviço público. Recomenda-se, portanto, que tal informação seja integrada nas peças de concurso na forma de anexos;

R: O aBUSa circula ininterruptamente pelas ruas da cidade, as quais se encontram perfeitamente identificadas no CE, mais precisamente nas alíneas c) e d) da Cláusula 4ª.

A definição temporal das linhas não fará sentido, salvo melhor opinião, uma vez que este autocarro não obedece aos parâmetros usuais dum transporte público com paragens pré-determinadas em abrigos/paragens fixos com horários claramente definidos. Mais uma vez se destaca que o aBUSa não tem paragens fixas, para em qualquer lugar do seu percurso ao sinal feito pelo utilizador que pretenda entrar ou sair do veículo. o abusa circula em contínuo, dentro do seu horário e itinerário.

A definição geométrica encontra-se no mapa, em anexo ao CE.

De acordo com a informação transmitida pelo motorista, nos dias úteis o autocarro efetua cerca de 24 voltas/dia (cerca de 30 min/volta), em dias úteis, correspondendo a cerca de 130 Km/dia. Aos sábados, domingos e feriados, efetua cerca de 9 voltas/dia (cerca de 45 min/volta), correspondendo sensivelmente a 100 Km/dia.

d. De que forma se encontra cumprido no Caderno de Encargos o disposto nas alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), que obriga ao estabelecimento de parâmetros de qualidade do serviço e de qualidade ambiental e energética?;

R: O artigo 9º conjugado com o artigo 11º do Caderno de Encargos estabelecem que na prestação do serviço devem ser assegurados todos os parâmetros legalmente estabelecidos para a operação. Transcreve-se a Cláusula 11.ª:

Conformidade e garantia técnica

O prestador de serviços fica sujeito, com as devidas adaptações e no que se refere aos elementos entregues ao município de Abrantes em execução do contrato, às exigências legais, obrigações do fornecedor e prazos respetivos aplicáveis aos contratos de aquisição de bens móveis, nos termos do CCP e demais legislação aplicável.

e. Quando o Município refere que “este serviço público de transporte de passageiros (aBUSa) vai ser englobado no concurso público em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), entidade na qual o Município de Abrantes delegou a competência de Autoridade de Transportes” e que “se encontra a decorrer a aprovação pelos órgãos municipais, de minuta de novo contrato interadministrativo de delegação de competências que inclui os transportes municipais na sua totalidade” (cfr. ainda cláusula 3.º/2 do Caderno de Encargos), isso quer dizer que:

I) O serviço de transporte em análise foi incluído no concurso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, remetido a esta AMT para Parecer em Dezembro de 2019? Apenas nessa situação será admissível recorrer ao procedimento de consulta prévia, em vez do concurso público, enquanto perdurar o concurso da CIMT e se o mesmo englobar os serviços de transporte em análise.

R: Sim, o processo de concessão do serviço público de transporte de passageiros no Médio Tejo inclui os serviços de transportes urbanos de Abrantes, onde se integra o circuito aBUSa.

II) Que serão introduzidas alterações nas peças procedimentais no concurso da CIMT remetidas à AMT, em Dezembro de 2019? Se sim, clarifique.

R: Foram enviadas para parecer prévio da A.M.T. as peças do procedimento em novembro de 2019. Entretanto, e na sequência de pedido de esclarecimentos apresentados pela A.M.T., a CIMT fez pequenos ajustes ao caderno de encargos, remetendo-se em março versão atualizada das peças juntamente com a resposta ao pedido de esclarecimentos. À data não se prevê mais alterações às peças do procedimento a não ser as que venham a decorrer das eventuais recomendações da A.M.T.

f. Sem prejuízo da resposta a que venha a ser dada na alínea anterior, todos os operadores a consultar têm licença para realizar transporte público de passageiros?;

R: O cumprimento da legislação por parte dos operadores está previsto no CE, designadamente no nº 1 da Cláusula 4ª – Obrigações principais do prestador de serviço: “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:”. Ora o art.º 15º da Lei nº 52/2015, de 9/junho, estipula que: “O serviço público de transporte de passageiros apenas pode ser explorado por pessoas singulares ou coletivas que cumpram os requisitos de acesso à atividade nos termos da legislação aplicável...”, pelo que o contrato é realizado no pressuposto do cumprimento da legislação por parte do operador. Note-se que o convite a enviar aos operadores é sempre acompanhado do CE.

g. Foi ponderado convidar outros operadores de transporte além dos três referenciados no documento de fundamentação?;

R: O nº 1 do art.º 112º do Código dos Contratos Públicos refere que: “A consulta prévia é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos 3 entidades à sua escolha a apresentar proposta...”, pelo que se considera cumprido o requisito legal.

h. Alínea b) do n.º 1 da Cláusula 4.º da Caderno de Encargos – Que informação se encontra disponibilizada pelo Município aos concorrentes por forma a que eles possam apurar o que se entende por “software compatível com o utilizado pelo Município de Abrantes”?;

R: Em sede de consulta prévia para obtenção de propostas, iremos apresentar o documento anexo relativo ao software, intitulado: *Abrantes_Descubra_BUSTRACKING*.

i. Alínea l) do n.º 1 da Cláusula 4.ª, porque não se encontra contemplada qualquer referência ao cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos?;

R: Pela mesma razão referida na resposta à questão assinalada como f.

j. De que forma se acautela a obrigação de transmissão de informação constante do artigo 22.º do RJSPTP por parte do concorrente vencedor do procedimento, uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público passageiros em operação?;

R: A obrigação de transmissão de informação constante do artigo 22.º do RJSPTP está acautelada à partida, por ser uma obrigação legal do operador. O Município efetuará ações de verificação e fiscalização no sentido do cumprimento do referido art.º 22º do RJSPTP.

k. Entende o Município que se encontra estabelecido um sistema de indicadores/objetivos de execução objetivos e quantificáveis e que incluem todas as obrigações contratuais? (Cfr. <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>);

R: A avaliação do desempenho é feita através da análise e resolução das inconformidades detetadas ou das reclamações rececionadas, prevendo o CE na alínea q) da Cláusula 4ª que o operador deverá: “Responder e/ou retificar, no prazo máximo de cinco dias, as questões apresentadas pelo município, decorrentes da realização do contrato, designadamente queixas, reclamações, esclarecimentos ou sugestões efetuadas pelos utilizadores.”, estando o operador sujeito a penalidades contratuais e resolução do contrato (Cláusula 17ª do CE), caso não o faça.

l. Em aditamento à alínea anterior, entende o Município que a violação de qualquer das obrigações do operador dão lugar à aplicação de uma sanção contratual? Caso a resposta seja negativa, seria recomendável a alteração das peças do procedimento.

R: O caderno de encargos prevê penalidades contratuais por incumprimento de obrigações emergentes do contrato, por parte do operador, conforme estipulado na Cláusula 17ª.

m. As penalidades e sanções pecuniárias não se devem aplicar apenas a obrigações operacionais mas também administrativas, graduando a sua gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução

contratual. Entende o Município que esta entendimento se encontra plasmado no Caderno de Encargos? Caso não se verifique, recomenda-se a introdução das alterações necessárias por forma a que se dê cumprimento àquele desiderato;

R: A Cláusula 19ª do CE – Resolução por parte do contraente público, prevê a resolução do contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem.

A alínea c) da Cláusula 18ª do CE refere ainda que não constituem força maior “Determinações governamentais, administrativas, ou judiciais de natureza sancionatória ou de outra forma resultantes do incumprimento pelo prestador de serviços de deveres ou ónus que sobre ele recaiam”, pelo que lhe podem ser impostas penalidades contratuais pelos incumprimentos contratuais.

n. Foram contemplados no Caderno de Encargos os mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s)?;

R: O procedimento de aquisição de serviços para o aBUSa não contempla compensações financeiras.

o. De que forma se dá cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder?;

R: As tarifas pagas pelos utilizadores do aBUSa mantiveram-se fixas ao longo dos anos, desde 2011, tendo em consideração os princípios subjacentes à aquisição deste serviço, de promoção do uso do transporte coletivo, em detrimento do transporte individual, por pessoas idosas e/ou com mobilidade reduzida, estudantes, e em especial os residentes do centro histórico, com os benefícios ambientais daí decorrentes, pela diminuição do tráfego automóvel.

p. Foi dado 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?;

R: O procedimento de aquisição de serviços para o aBUSa cumpre com a legislação em vigor.

q. Foi devidamente contemplada a obrigação contratual de entrega de reportes de execução contratual, com dados objetivos, pré-determinados e sindicáveis?;

R: A obrigação contratual de entrega de reportes de execução contratual encontra-se contemplada na Cláusula 9ª – Receção dos elementos a produzir ao abrigo do contrato.

r. Foi estabelecido/contemplado um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade e para que o (novo ou atual) operador se adapte às condições exigidas no contrato, ou seja um período transitório inicial, tal como já recomendado em diversos procedimentos pela AMT?;

R: A prestação do serviço referente ao aBUSa não é caracterizada por uma complexidade contratual extraordinária, não requerendo um longo prazo de adaptação por parte do operador.

s. O cumprimento de obrigações reportam-se a períodos de referência claros sob pena de eventuais incumprimentos se diluírem em aferição de dados em períodos mais longos?;

R: O prazo de validade do contrato corresponde ao prazo da prestação do serviço, ou seja, de 1 ano, conforme refere a Cláusula 8ª do CE.

t. Foi acautelado no Caderno de Encargos que o operador pugne a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho?;

R: O cumprimento da legislação por parte dos operadores está previsto no CE, designadamente no nº 1 da Cláusula 4ª – Obrigações principais do prestador de serviço.

u. Foi acautelado nas peças procedimentais que o operador deve colaborar com o Município para que este possa elaborar os relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019^{[1][2]}?;

R: A obrigatoriedade de colaboração do operador com o Município está prevista no nº 2 da Cláusula 7ª, na Cláusula 9ª e no nº 2 da Cláusula 16ª.

v. *As instalações de serviço operacionais (terminais, centrais de camionagem, pontos de embarque/desembarque, paragens e postaletes, etc.) estão à disposição de qualquer concorrente que queira entrar no mercado, fora do âmbito do presente contrato? Caso a resposta seja afirmativa, dever-se-ão identifica, bem como informar os concorrentes sobre as regras de utilização e custos associados, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro;*

R: A questão não se aplica ao presente caso. O aBUSa não requer a utilização de terminais, centrais de camionagem nem pontos de embarque/desembarque. As paragens do veículo são arbitrárias, não estão associadas a locais fixos.

w. *A prestação de informação ao passageiro, quer nos veículos quer nos pontos de embarque/desembarque, não parece estar contemplada no caderno de encargos. Tal informação deverá estar presente sempre que apropriado para a eficiente mobilidade das populações e para o sistema de transportes;*

R: Não é possível afixar informação destinada aos passageiros nos pontos de embarque/desembarque porque não os existem neste serviço. O miniautocarro circula em contínuo, parando apenas ao sinal do utente, especificamente realizado para o efeito, conforme se refere na fundamentação do pedido de parecer prévio enviado à AMT, por via do ofício nº 1604, de 24.02.2020. No entanto, para clarificação, foi aditado o ponto 1.a)1. À cláusula 4ª do caderno de encargos que se junta, com o seguinte texto: “O miniautocarro deverá circular em contínuo, no itinerário especificado nas alíneas c) e d), sem paragens fixas, devendo o mesmo parar ao sinal do utente, especificamente realizado para o efeito;”.

A informação nova que surja relativamente ao serviço aBUSa é divulgada sob a forma de avisos que são afixados no próprio autocarro e no Gabinete + Rua (local de venda dos títulos). Toda a restante informação sobre horários e circuitos já se encontra disponibilizada na página web do município e no referido Gabinete + Rua.

A alínea b) da cláusula 4ª do CE refere que: “O miniautocarro deverá ser de cor branca, com vidros translúcidos (não fumados) e deverá ser disponibilizado sem qualquer grafismo ou símbolos (com exceção dos definidos por lei) de modo a que o município o possa personalizar de forma não permanente com o grafismo apropriado, ficando o concessionário responsável pela sua remoção no final do contrato.”

x. *Há lugar ao pagamento de caução pelo operador?*

R: Não há lugar ao pagamento de caução pelo operador. Como se poderá constatar no CE não faz qualquer menção à mesma”.

III – DA ANÁLISE

29. 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.
30. 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.
31. 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.

32. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes.
33. 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.
34. A celebração de contratos interadministrativos entre as Comunidades Intermunicipais e os Municípios permitem assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes nas regiões em questão 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;
 - 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.

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.

35. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais.
36. 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.
37. O atual contrato de aquisição de serviços para Transporte Urbano no Circuito histórico da Cidade de Abrantes vai ser englobado no concurso público em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), entidade no qual o Município de Abrantes delegou a competência de Autoridade de Transportes, no âmbito do transporte de passageiros municipal (com exceção dos transportes urbanos, no qual este se engloba), esperando-se que nesse prazo de um ano seja selecionada a adjudicação do serviço a nível da CIMT, uma vez que, segundo o Município, se encontra a decorrer a aprovação pelos órgãos municipais da minuta de novo contrato interadministrativo de delegação de competências que inclui os transportes municipais na sua totalidade (urbanos e interurbanos).
38. Ora, o presente procedimento de consulta prévia apenas poderá ser adjudicado no pressuposto de que os serviços de transporte em apreço foram devidamente contemplados nas peças de procedimento tendentes à concessão do serviço público de transporte de passageiros da CIM do Medio Tejo, remetidas pela CIMT à AMT a 29-11-2019.
39. Em sede de esclarecimentos, o Município esclareceu que: “[o] processo de concessão do serviço público de transporte de passageiros no Médio Tejo, remetido a esta autoridade para Parecer a 29-11-2019, inclui os serviços de transportes urbanos de Abrantes, onde se integra o circuito aBUSa”.
40. Urge, pois, que o Contrato Interadministrativo de Delegação de competências dos serviços de transporte em apreço na CIMT, caso não tenha sido ainda objeto de aprovação, o deva ser com a urgência possível e remetido para conhecimento desta Autoridade.

41. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (Regulamento), conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público, nos termos da qual todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local.
42. Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP).
43. Assim, nos termos do regime jurídico em vigor, a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público, e respetivas compensações, e/ou atribuição de direitos exclusivos deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
44. De acordo com o disposto no artigo 10.º do RJSPTP, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 169^a/2019, de 29 de novembro, “[a] autoridade de transportes competente pode, por razões de interesse público relevante, devidamente fundamentado, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público, autorizar a manutenção dos títulos de concessão para a exploração do serviço público do transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos por procedimento distinto do concorrencial, em regime de exploração provisória devidamente titulado por autorizações, após as datas resultantes da aplicação do artigo anterior, não podendo o respetivo prazo de vigência terminar depois de 3 de dezembro de 2019, exceto[...]”[q]uando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes [...] através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, antes de 3 de dezembro de 2019, as autoridades de transportes podem determinar a prorrogação dos instrumentos contratuais e das autorizações provisórias em vigor, até à conclusão dos mesmos procedimentos e

não excedendo o prazo máximo de dois anos, de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva”.

45. 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.
46. 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.
47. 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,*

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

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)

as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

48. 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.
49. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- "Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;
 - Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".
50. 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.
51. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos *"gross cost"* e *"net cost"*, em que nos primeiros:

n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

- A 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.
52. O preço base do procedimento tendente à celebração do contrato de prestação de serviços públicos para o transporte urbano no circuito histórico da cidade de Abrantes (aBUSa) previsto para 2020-2021 é de 56.750€ + IVA, correspondendo a um valor mensal de 4.729,17€ + IVA”.
53. Para a aquisição de serviços para o aBUSa, o Município propõe “a *realização do procedimento de consulta prévia-Consulta, com consulta a 3 entidades, conforme [estabelecido] na alínea c) do nº 1 do artigo 20º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo D.L nº 18/2008, de 29 de janeiro, na versão em vigor*”, tendo indicado que iria consultar as “*seguintes entidades, tendo em consideração o serviço que já prestaram ao município no passado, o qual decorreu de forma satisfatória: Vale do Ave-Transportes Lda.; UTS - Viagens e Serviços, S. A. e Ovnitur - Viagens e Turismo Lda*”.
54. No que respeita ao prazo de vigência do contrato, às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento, o Município esclareceu que “*[o] contrato decorrente do procedimento concursal deve vigorar pelo prazo de 1 ano, prevendo-se o seu início para finais de junho de 2020 (data de cessação do atual contrato) com término em finais de junho de 2021*”.
55. Mais referiu que o procedimento em análise “*foi definido tendo como pressuposto que este serviço público de transporte de passageiros (aBUSa) vai ser englobado no concurso público em desenvolvimento na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT),*

entidade na qual o Município de Abrantes delegou a competência de Autoridade de Transportes [...]”.

56. No que respeito ao preço do contrato, o modelo contratual baseia-se no pagamento de uma compensação por OSP, sendo que as receitas tarifárias cobradas revertem a favor do Município (“*gross cost*”).
57. Tendo em consideração os dados fornecidos pelo Município em sede de esclarecimentos, depreende-se que *o valor adotado para a formação do preço base do contrato é de € 1,29/KM + IVA, tendo em consideração o cumprimento do serviço de transporte urbano pelo operador de 32890KM nos dias úteis (253 dias úteis x 130 km/dia) e 11000 KM (110 dias não úteis x 100km/dia) em dias não úteis, durante o período de um ano.*
58. O preço base encontra-se em linha com o histórico de operação daquele serviço de transporte e o valor da remuneração por Km (1,29/KM) assemelha-se a valores praticados em outros procedimentos com características semelhantes a este procedimento.
59. Por forma a fomentar a concorrência, recomenda-se o alargamento do convite a outros operadores, além dos três identificados pelo Município.
60. Recomenda-se ainda que seja contemplado um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade e para que o (novo ou atual) operador se adapte às condições exigidas no contrato, ou seja um período transitório inicial, tal como já recomendado em diversos procedimentos pela AMT.
61. Por outro lado, não é possível estimar quais os impactos económicos da COVID-19 na economia em geral e no setor do transporte público em particular, sendo tal de esclarecer e ser devidamente integrando na fundamentação do concurso público.
62. Poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises. Para a economia portuguesa foram, até à presente data, publicadas as projeções do Banco de Portugal (em 26-03-2020) e do Fundo Monetário Internacional (em 14-04-2020), conforme os quadros seguintes:

	2020	2021
Varição do PIB	-3,7% a -5,7%	0,7% a 1,4%
Taxa de desemprego	10,1% a 11,7%	9,5% a 10,7%

Projeção do Banco de Portugal para a Economia Portuguesa (26-03-2020)

	2020	2021
Varição do PIB	-8,0%	5,0%
Taxa de desemprego	13,9%	8,7%

Projeção do Fundo Monetário Internacional para a Economia Portuguesa (14-04-2020)

63. Da análise das referidas projeções, conclui-se que no ano 2020 existirá quebra da atividade económica e no ano de 2021 poderemos ter recuperação da atividade económica.
64. De qualquer modo, seria de equacionar a revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita do Município.
65. 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 objetivamente definidas e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público.
66. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com alguma clareza, sendo estabelecidos, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes, sendo que preço base apresentado, foi fixado após a respetiva consulta ao mercado, e tendo em conta o histórico de exploração, parece ser adequado e permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.
67. 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 no Município, cujas peças procedimentais foram remetidas a esta autoridade pela CIMT para apreciação a 29-11-2019. Num cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderia configurar-se outro tipo de ponderações,

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.”

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).

68. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, ab initio, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
69. Ainda que um procedimento concursal possa potenciar os efeitos benéficos da concorrência na consulta prévia também permite a competição entre potenciais prestadores de serviços, prosseguindo uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar.
70. Por outro lado, para que seja um procedimento equitativo, aberto e transparente, ainda que as condições de contratação sejam claras e simples deverá ser fornecida informação 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.
71. Ainda assim, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹⁰, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
72. Nesse sentido, considera-se ser de recomendar que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações prevista nos artigo 22.º, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.

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."

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".

73. Realça-se, por um lado, a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração.
74. 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.
75. 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.
76. 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.
77. Contudo, há a referenciar que as cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, não sendo definida expressamente a sua gravidade e graduação, bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves mesmo antes de se considerar a aplicação da mais grave – resolução.
78. Acresce que a aplicação de sanções pecuniárias está praticamente apenas associada ao incumprimento de obrigações de performance operacional, o que abrange apenas parte das obrigações contratuais, 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.

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/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

79. 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, cuja obrigação não consta do Caderno de Encargos, nem é objeto de qualquer cominação.
80. Importa sublinhar que se deve estabelecer uma sanção para todas as obrigações elencadas e tanto quanto possível evitar conceitos indeterminados, sem que os mesmos se encontrem devidamente densificados no articulado ou clausulado das peças do procedimento, por forma a mitigar as divergências interpretativas entre município e operador.
81. Sugere-se ao Município que garanta que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias¹³.
82. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
83. Para o efeito, é essencial¹⁴, 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.
84. 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*.
85. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser

¹³ 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."

¹⁴ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

- invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.¹⁵
86. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
87. Os contratos de serviço público, celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
88. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo o próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores¹⁶, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado.
89. Sem prejuízo das Recomendações e Determinações elencadas *infra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação

¹⁵ 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.

¹⁶ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor.

IV – DAS DETERMINAÇÕES RECOMENDAÇÕES

90. Face ao exposto considera-se ser de determinar:

- Que se apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento de todas as obrigações, seguindo as orientações anteriormente transmitidas pela AMT17, e que se elimine a discricionariedade na aplicação das cominações contratuais, definindo a sua gravidade e graduação, 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;
- Que o cumprimento de obrigações se reporte a períodos de referência claros sob pena de eventuais incumprimentos se diluírem em aferição de dados em períodos mais longos;
- Que sejam utilizados mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- Que se garanta a transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, devendo o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como apurar outros eventuais incumprimentos contratuais;

¹⁷ Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-previa.pdf>

- Que se garanta que o operador colabora Município para que este possa elaborar os relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019/1819;
- Que se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Que se dê cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho²⁰;
- Que seja expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, o 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;
- Que da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre: (i) Se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas; (ii) Se os custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.
- Que se garanta o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de

¹⁸ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º 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. (...)”.

¹⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²⁰ Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se proceda às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e Tribunal de contas, quando aplicável.

setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos.

91. Recomenda-se:

- A celebração ou a comunicação de contrato interadministrativo de partilha de competências do serviço em questão com a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), obtendo-se a concordância da CIM Tejo quanto aos procedimentos municipais que eventualmente se sobreponham ou impactem nos procedimentos regionais;
- Que seja previsto no CE um período de transição entre o atual e o futuro contrato de forma a que, caso exista um novo prestador de serviço, exista um período adequado para conhecer o sistema e alocar os recursos necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência;
- Que o convite, em sede do procedimento de consulta prévia, seja remetido a todos os potenciais operadores de transporte na Região da CIMT, além dos 3 identificados pelo Município;
- A ponderação da situação epidemiológica decorrente do COVID 2019, que o Município analise e pondere as estimativas relativas à procura/receita, no que respeita ao presente contrato e ao futuro contrato de serviço público de transporte de passageiros;
- O cumprimento das orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes mas também da entidade adjudicante;
- Que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;
- O cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- O cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.

92. Finalmente de referir que, a 16-03-2019 a AMT comunicou às autoridades de transportes *que “atentas as limitações às atividades de entidades públicas e privadas, decorrentes das restrições impostas e/ou recomendadas pelo Governo e Direção-Geral da Saúde, no contexto de natureza excecional de prevenção e contenção da pandemia COVID -19, somos a sugerir a V. Exas, nos termos do Código dos Contratos Públicos, e sempre que possível, a ponderação de alargamento ou prorrogação de prazos inerentes ao cumprimento de obrigações no âmbito de procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, que estejam em preparação ou a decorrer. Entre tais obrigações, poderá estar em causa o prazo para a apresentação das propostas, de forma a garantir que as mesmas são elaboradas e avaliadas em condições adequadas e de efetiva concorrência”*, pelo que se recomenda que tal seja devidamente tido em conta.
93. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
94. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, em eventuais futuras prorrogações, bem como nas peças procedimentais do concurso remetido pela CIMT a esta autoridade a 29-11-2019, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a fundamentação em pressupostos sólidos, a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.
95. 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, é necessário para garantir a transparência objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos.

V – DAS CONCLUSÕES

96. Sem prejuízo das Recomendações e Determinações elencadas *supra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer e no que respeita às atribuições desta autoridade, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento em análise estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros prestado na zona histórica de Abrantes até à adjudicação do procedimento concursal global pela CIMT, que se encontra para Parecer junto desta Autoridade;
97. E apenas nesta perspetiva se entende não ser obstar ao prosseguimento do procedimento, tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público e destinado a evitar uma eminente interrupção do serviço público de transporte de passageiros e por nos encontrarmos na pendência de um procedimento concursal.
98. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, mas condicionado ao cumprimento das Determinações e das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de supervisão e acompanhamento por parte da AMT.
99. Numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
100. De referir, igualmente, que a referida *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;
101. 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;

102. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, que poderá ser objeto de prorrogação à luz do artigo 10.º do RJSPTP, na sua redação atual, 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;
103. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.
104. Dada a complexidade do procedimento e estando-se na pendência da análise das peças procedimentais de um concurso público para todo o sistema de transportes na região do Médio Tejo, 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, 18 de junho de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho