

## PARECER N.º 22/2019

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

#### I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (e-mail de 09-05-2019) a documentação considerada relevante para a implementação da “*Contratualização do Serviço Urbano de Transporte de Rodoviário de Passageiros no Município do Marco de Canaveses*” para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Na mesma data foram solicitados diversos esclarecimentos adicionais relativamente à documentação enviada, o que foi satisfeito em 30-05-2019 e 04-06-2019.
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 Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT: (i) Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço (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); (ii) Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais (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); (iii) Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados (Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos).

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal  
Contribuinte n.º 513 637 257

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 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"*.
7. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros, coma legislação mencionado em 5 e na demais legislação e jurisprudência aplicável a subvenções públicas, bem coo na 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 da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

---

Estatutos); Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade (Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos).

## II - DO ENQUADRAMENTO

9. Refere a CIM que no dia 16 de maio de 2017, foram assinados os contratos interadministrativos de delegação de competências de todos os municípios nesta CIM, com exceção de Amarante, sendo que cabe à CIM a responsabilidade de alcançar um modelo de organização, de gestão e contratualização do serviço público de transporte de passageiros municipal, intermunicipal e inter-regional.
10. Por outro lado, *“o Município do Marco de Canaveses disponibiliza à população um serviço público de transporte regular rodoviário de passageiros, com a designação “Transporte Urbano do Marco – URBMARCO”, cujo contrato com a empresa que opera este serviço termina em 12 de julho de 2019, que consiste na disponibilização das seguintes linhas: a) Linha 1: Largo Sacadura Cabral – Parque Fluvial – Largo Sacadura Cabral – Linha Azul, com uma extensão de 7.3 Km; b) Linha 2: Largo Sacadura Cabral – Entrada da Zona Industrial – Largo Sacadura Cabral – Linha Vermelha, com uma extensão de 6.6 km; c) Linha Três: Largo Sacadura Cabral – Estação Caminhos de Ferro (Rio de Galinhas) – Largo Sacadura Cabral – Linha Verde – com uma extensão de 6.5 km.”*
11. Nesse sentido, *“reconhecendo a necessidade de manutenção dos serviços em epigrafe até 3 de dezembro de 2019, a CIM do Tâmega e Sousa pretende selecionar o operador do serviço público de transporte de passageiros de acordo com o estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo do RJSPTP.”*
12. Refere a informação que capeia a remessa de documentação que *“para efeitos do cumprimento do n.º 3 do artigo 47.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), republicado pelo Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, consultou-se o caderno de encargos do contrato em vigor, sendo que está definido um valor unitário, por quilómetro a atribuir ao operador de 1,21€/km (um euro e vinte e um cêntimos)”*.
13. Assim *“(…) fixa-se o preço base no valor de 84.700,00€ (oitenta e quatro mil e setecentos euros), que corresponde a um preço máximo unitário, por quilómetro a atribuir de 1,21€/km (um euro e vinte um cêntimos) tendo em conta a produção quilométrica a realizar durante o contrato” pelo que se propõe “a abertura de um procedimento de concurso público (...) de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo*

20.º do CCP”, constando da Cláusula 3.ª do Caderno de Encargos que *“pela prestação de serviços objeto do contrato estabelece-se o máximo total de 70.000kms (setenta mil quilómetros), correspondentes à execução das prestações contratuais”*.

14. De sublinhar que a cláusula 1.ª do Caderno de Encargos estabelece que *“o presente contrato é celebrado em regime de prestação de serviço de transporte público de passageiros de molde a manter-se a linha de continuidade com o modelo vigente, tendo como pressuposto substantivo a sua subsequente integração no procedimento concursal a que se refere o artigo 14.º, n.º 1 e 2, todos do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”*.
15. Do Caderno de Encargos (CE) consta ainda, entre outros, que:
  - O prazo de execução contratual é 12 meses, podendo cessar antecipadamente com a conclusão do procedimento concorrencial promovido pela CIM, ou até se esgotar o valor previsto;
  - O adjudicatário está obrigado a, entre outras:
    - Prestar o serviço nos termos contratados e garantir a sua qualidade;
    - Garantir a limpeza, manutenção e boas condições dos autocarros;
    - Suportar despesas com combustíveis, portagens, inspeções, etc;
    - Garantir que os autocarros e o pessoal a afetar à prestação de serviços cumprem todas as exigências técnica e legais e assumindo as responsabilidades legais relativas aos mesmos;
    - Garantir a satisfação da procura, realizando os desdobramentos necessários e garantir as taxas de ocupação consentâneas com a comodidade;
    - Cumprir as obrigações decorrentes do Decreto-lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.
  - O valor contratual inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esta atribuída à CIM e a importância do pagamento a receber pela adjudicatária é calculada com base na oferta real de transporte produzida (custo.km), não sendo contabilizados os km em vazio, dependendo da comprovação da obrigação respetiva, após confirmação e validação dos dados.

- Pelo incumprimento das obrigações emergentes do contrato são fixadas coimas por tipo de infração (leve, grave e muito grave), tendo em consideração, nomeadamente, a duração da infração, a sua reiteração, o grau de culpa e as consequências do respetivo incumprimento e sem prejuízo da resolução em caso de violação reiterada das obrigações contratuais;
- São consideradas infrações graves, designadamente, (i) incumprimento dos horários de passagem e frequências, (ii) diminuição do serviço estabelecido para cada carreira; (iii) atrasos imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, durante dois dias seguidos (iv) ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo, em dois dias seguidos;
- São consideradas infrações muito graves, a título de exemplo, (i) a cobrança de preços ou tarifas diferentes das definidas; (ii) adulteração da documentação económica que o prestador deva proporcionar; (iii) atrasos imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, sempre que essa infração se cometa durante três dias, consecutivos, durante a mesma semana; (iv) adiantamentos imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, sempre que essa infração se cometa durante três dias consecutivos, durante a mesma semana; (v) ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo, durante três dias consecutivos, durante a mesma semana.

16. Das cláusulas técnicas do CE consta, entre outras disposições:

- A descrição das linhas e os respetivos quilómetros percorridos, o itinerário, tarifário, paragens físicas, horários e frequências, bem como a duração máxima das viagens;
- O adjudicatário promove à venda dos títulos de transporte e a receita das vendas dos títulos de transporte constitui receita CIM;
- O adjudicatário tem a responsabilidade da gestão da cobrança dos títulos de transporte (bilhetes), adotando um sistema informático de bilhética que permita reportar o modelo de dados definido.

- O adjudicatário deverá dispor de um posto de venda de todos os títulos de transporte na cidade e disponibilizar informações em website e/ou app próprias, e outros meios de informação ao cliente, dos mapas de redes, horários e paragens;
  - A relação das vendas efetuadas no mês bem como a receita dela proveniente serão entregues pelo o adjudicatário à CIM;
  - O adjudicatário deverá de reportar à CIM a informação adquirida através do seu sistema de apoio à exploração, no final de cada dia de operação, sobre localização, validações e vendas, sendo que o ficheiro de localização reporta, em tempo real, horários, paragens e frequências, vendas e validações;
  - O tipo de viatura a utilizar será um miniautocarro (com lotação entre 15 a 30 lugares), equipada com: motorização mínima Euro V, ou superior, sendo admitidas viaturas movidas a energia elétrica ou gás natural; sistema de climatização equipado com ar condicionado e aquecimento interior; condições de acesso e de transporte de passageiros com mobilidade reduzida (rampa de acesso e local para uma cadeira de rodas) e com piso rebaixado; sistema embarcado de GPS e sistema de bilhética integrado, com idade máxima não superior a 5 anos, sem prejuízo de uma viatura de reserva e apresentação de plano de manutenção.
17. No que se refere ao Programa de Procedimento (PC), estabelece-se, entre outras disposições, que:
- A proposta deve ser constituída por diversos documentos, entre eles, (i) lista de preço unitário; (ii) plano de trabalhos; (iii) plano dos meios afetos ao procedimento e contrato;
  - O critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo como único critério de avaliação o preço mais baixo, sendo que, em caso de empate, será valorizado o material circulante com as normas euro de controlo de emissões poluentes mais recente;
18. Em resposta a esclarecimentos adicionais solicitados pela AMT, a CIM deu conta que:
- No que se refere às diferenças entre o novo contrato e o atualmente em vigor, pretende-se manter o mesmo modelo *“tendo sido introduzidas*

*melhorias ao nível da “compliance”, conforme decorres das peças do procedimento”.*

- Quanto à não inclusão, nas peças concursais, de especificação e discriminação dos dados atuais e históricos da atual concessão quanto a procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas e à gestão em geral da operação, a CIM entendeu que, *“tendo em conta que o modelo adotado será uma prestação de serviços o risco corre por conta da Autoridade de Transportes”* e que *“toda informação disponibilizada aos operadores económicos para avaliação e elaboração das respetivas propostas consta da Parte I – Cláusulas Técnicas e dos Anexos”* e que *“face à natureza do contrato é entendimento que não se revela necessária a sua inclusão nas peças do procedimento, uma vez que as linhas já se encontram devidamente identificadas. Caso venham a ser solicitados, será disponibilizada informação.”*
- Face ao valor do contrato e às condições exigidas em sede de CE a CIM entende que as três linhas podem ser exploradas por um só autocarro, pelo que não foi prevista qualquer fase de transição entre operadores;
- Solicitada informação sobre se o prazo da prestação de serviços possibilita a aquisição e amortização dos veículos necessários, por um novo prestador de serviços, e se tal limitará a apresentação de propostas, a CIM entendeu que *“compete aos operadores económicos avaliar o risco, não se vislumbrando necessário proceder à aquisição de veículos para o efeito, podendo lançar mão de outros instrumentos, designadamente, locação financeira, operacional, entre outros.”*
- No que se refere ao racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, a CIM refere que *“o valor base do procedimento foi determinado com base no preço médio unitário praticado no anterior contrato, considerando que se mantém as características iniciais, nos termos e para os efeitos do artigo 47.º n.º 3 do CCP.”* Acrescenta que *“o contrato inicial, celebrado a 17 de julho de 2015, foi adjudicado através do procedimento de Ajuste Direto, ao abrigo da legislação em vigor à data, tendo sido determinado atribuir o valor por Km de 1,21€, durante o período de execução contratual, sendo o valor da receita arrecada com a venda de bilhetes em favor da autoridade de*

*transportes” e que “tendo em conta o curto prazo de duração do contrato, não se vislumbra necessário proceder a atualizações durante o período de execução contratual;*

- Em anteriores procedimentos pré-contratuais foi apenas apresentada uma proposta e que, sobre a possibilidade de aceitação de proposta de valor inferior aos custos médios dos últimos anos que possa potenciar a erosão dos fundos próprios do operador ou do cumprimento eficaz das obrigações contratuais ou de manutenção de um nível de qualidade elevado, a CIM entende que *“tendo em conta que não foi determinado o quantitativo do preço ou custo anormalmente baixo, nos termos e para os efeitos do artigo 71.º do CCP, podem ser apresentadas propostas de valor inferior aos preços médios unitários dos últimos anos. Nos termos e condições de execução contratual se encontram devidamente especificados no caderno de encargos, havendo desvio ou incumprimento contratual, a Entidade Adjudicante, no âmbito dos seus poderes de fiscalização, lançará mão, se necessário, das necessárias penalidades contratuais.”*

19. Mais em pormenor, a CIM apresentou os seguintes dados, quanto a montantes pagos, bem como quanto a custos e receitas do sistema:

[confidencial]

20. Acrescenta ainda que:

- Quanto à forma de aferição do cumprimento de horários e outras obrigações operacionais, a CIM respondeu que *“o adjudicatário deverá de reportar à CIM do Tâmega e Sousa, a informação adquirida através do seu sistema de apoio à exploração, no final de cada dia de operação, salvo exceção apresentada. Esta informação pode ser dividida em três ficheiros: Localização, Validações e Vendas. O ficheiro de Localização, quer serve para controlo efetivo da operação, deverá conter, para cada circulação, um registo a cada cinco segundos, (Informação deve ser reportada em tempo real)”*.
- A CIM refere que existe sobreposição às linhas urbanas a contratualizar, com linhas municipais e intermunicipais, exploradas ao abrigo de autorizações provisórias, mas que os serviços identificados estão devidamente dimensionados e articulados com as linhas a contratualizar

para fazer face à procura no concelho e que as linhas em concurso serão absorvidas pelo processo de concessão para a região não sendo concedido o direito de exclusividade;

- Por outro lado, refere a CIM que *“tendo em conta o contrato a celebrar, manutenção das três linhas urbanas, e respetiva tipologia, consideram-se cumpridos os serviços mínimos”* e que o atual prestador de serviços cumpre a obrigação constante do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, designadamente, fazendo constar tal informação da plataforma SIGGESC;
- No que se refere à disponibilidade de instalações e equipamentos, refere a CIM que *“tendo em conta o curto período de execução contratual, tal não foi objeto de valoração”* e que *“tendo em conta que as três linhas podem ser operadas através de um autocarro, e que apenas deve ser acautelada sua substituição em caso de quebra de serviço, aliado ao curto prazo de duração do contrato, não se afigura necessário a criação de parque de material, oficinas ou terminais.”*
- No que se refere à possibilidade de transmissão de estabelecimento, de acordo com o Código do Trabalho (trabalhadores, ativos etc.), refere a CIM que *“tratando-se de contrato de prestação de serviços com prazo determinado, caberá ao prestador de serviços vencedor garantir a operacionalidade das linhas, com pessoal e material circulante de acordo com o Caderno de Encargos, podendo ocorrer a cedência de trabalhadores, caso as partes assim o entendam, não cabendo à Autoridade de Transportes tal competência.”*

### 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, sem prejuízo de nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes poderem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências, 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.
23. 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 pela CIM enquanto autoridade de transportes, uma vez que o município de Marco de Canavezes delegou as respetivas competências naquela entidade.<sup>2</sup>
24. De referir, a este propósito, que sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Conforme consta do sítio da internet do IMT: <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/C.M.%20MARCO%20DE%20CANAVESES.pdf>

<sup>3</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

25. Por outro lado, 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.

26. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>4</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

27. 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.

28. 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

---

<sup>4</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões>". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

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”.*

29. 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.

30. 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.
31. No caso em apreço, não há lugar ao pagamento de indemnizações compensatórias, sendo o operador, nos termos do disposto no CE, remunerado, exclusivamente, pelo valor correspondente aos quilómetros realizados mensalmente, o que significa que o modelo escolhido é o de “gross cost”.
32. De acordo com a Comissão *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”<sup>5, 6</sup>*, os requisitos de conformidade quanto ao dispêndio de dinheiros públicos devem verificar-se em qualquer tipo de contrato.
33. Tendo em conta o histórico, estamos perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
34. Acresce que o mercado terá a última palavra na avaliação da exequibilidade do preço proposto, construído com base nas anteriores remunerações pagas pelo

---

<sup>5</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>6</sup> O Tribunal entende 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. 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. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite seleccionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do 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.

mesmo serviço ao operador incumbente. O procedimento concursal pode 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 suporta e 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).

35. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação e histórico, entre outros -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento pré-contratual).
36. 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 população<sup>7</sup>, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na região, até 3 de dezembro de 2019. Num 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).
37. Aliás, segundo o CE, o contrato a celebrar terá a duração de 12 meses a contar do início da sua vigência, o que se considera estar em linha com aquele objetivo e com os prazos contratuais estabelecidos no Regulamento, no RJSPTP e no CCP

---

<sup>7</sup> 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.”

para a prestação de serviços em modo rodoviário com este objetivo e volume de produção.

38. 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.

39. Por outro lado, considera-se ser um dever e uma imposição assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:

- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”*
- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”<sup>8</sup>*

40. Desde logo, considera-se recomendável que seja divulgada informação suficiente para todos os concorrentes<sup>9</sup>, designadamente no que se refere a dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio, não se considerando relevante o argumento de que o modelo adotado será uma prestação de serviços e que o risco corre por conta da

---

<sup>8</sup> De acordo com as Orientações da Comissão já citadas *“Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”. A Comissão considera (...) a obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”*

<sup>9</sup> *Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas “Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.”*

Autoridade de Transportes para justificar uma opção contrária ou condicionar a disponibilização de informação à solicitação de concorrentes.

41. É certo que o atual operador possui uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
42. E também para assegurar efetivas condições concorrenciais de base, considera-se essencial a previsão de 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.
43. Ao contrário do que é sustentado, poderá não ser exequível que um novo operador consiga alocar recursos necessários e exigidos contratualmente, como sejam instalação de veículos, equipamentos e postos de venda e de bilhética, cumprimento das obrigações de imagem do serviço e conhecimento do terreno no espaço que medeia o fim do procedimento, a adjudicação e o início programado do serviço.
44. Sem o período de transição, afigura-se que apenas o operador existente terá capacidade de, em tão curto espaço de tempo, assegurar uma imediata e completa prestação do serviço.
45. Acresce que a própria autoridade de transportes terá de avaliar as soluções propostas pelo operador, designadamente no que se refere a bilhética e mecanismos de transmissão de informação, de forma a que não existam interrupções, além de ter de verificar se os veículos, motoristas e empresa cumprem todas as obrigações legais aplicáveis.
46. Nesse sentido, considera-se ser de recomendar a introdução de um período de transição inicial, que pode não ser aplicado caso o vencedor seja o atual operador, sugerindo-se a ponderação das sugestões de disposições constantes de guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Disponível no sítio da Internet do GTAT em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

47. Quanto à execução do contrato considera-se que existem instrumentos que garantem uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, o que permite não só uma fiscalização adequada, a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>11</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos e ainda a disponibilização de informação para preparar futuros procedimentos pré-contratuais
48. Considera-se também que o CE especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços, sendo essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>12</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
49. De qualquer forma, tal não obsta à ponderação dos indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>13</sup>, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, o que pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
50. No que se refere às cominações contratuais considera-se que as mesmas são adequadas e vinculativas, definindo a gravidade e graduação das infrações, não estando apenas associadas ao incumprimento de obrigações de *performance* operacional, abrangendo todas as obrigações contratuais (obrigações de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade também são

---

<sup>11</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

<sup>12</sup> 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. (...)".

<sup>13</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

relevantes), sendo que a resolução contratual está associada precisamente a obrigações de natureza operacional (atrasos e especificações técnicas e legais), o que poderá constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais com impacto mais direto na população.

51. É de sublinhar que constam critérios objetivos de aferição do (in)cumprimento de horários ou percursos, o que contribui para uma definição clara, objetiva e transparente de obrigações de serviço público, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço <sup>1415</sup>. Contudo, dever-se-á garantir que, efetivamente, o apuramento de incumprimentos e aplicação de eventuais cominações é efetuado de forma periódica, nos prazos estipulados para a receção de informação ou apresentação de reportes mensais.
52. Por outro lado, recomenda-se que a CIM garanta 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. Aliás, é de a responsabilidade das autoridades de transportes garantir que o registo de informação previsto no artigo 22.º é efetuado, bem como validar os dados, pelo que não pode deixar de ser uma

---

<sup>14</sup> 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.”

<sup>15</sup> 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 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.

obrigação prevista contratualmente, ainda que a AMT possa despoletar procedimentos contraordenacionais pelo não cumprimento de tal ditame legal.

53. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>16</sup>, sendo que tal revela-se da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>17</sup>. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, que permitam a desagregação de gastos e rendimentos associados ao serviço público, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>18</sup>.
54. No que se refere à relação com o passageiro, e ainda que o CE estabeleça, expressamente, o 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, é essencial<sup>19</sup>, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas..

---

<sup>16</sup> "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

<sup>17</sup> Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a 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(...)".

<sup>18</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

<sup>19</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

55. 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*.
56. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos.<sup>20</sup>
57. Acresce que não é claro que regras tarifárias se aplicam a este serviço de transportes, designadamente se a fixação de tarifas se sujeita à Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e ao Regulamento n.º 430/2019 publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 ou se existe (total?) discricionariedade por parte do Município. Por razões de objetividade e de previsibilidade da execução contratual, esta questão deverá ser esclarecida expressamente no contrato.
58. Finalmente, a autoridade de transportes deverá ainda garantir que são cumpridas as obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.
59. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e 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, permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e é efetuada com o devido enquadramento legal contratual de definição adequada e transparente de obrigações contratuais e dos critérios de pagamento da remuneração correspondente.

#### IV – DAS RECOMENDAÇÕES

---

<sup>20</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

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

- Previsão contratual do cumprimento de regras gerais de âmbito tarifário aplicáveis;
- Previsão contratual de 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;
- Previsão procedimental de divulgação de informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio;
- Previsão procedimental da comprovação da habilitação legal necessária ao transporte público de passageiros, por parte do operador, no âmbito do concurso.

61. A CIM deve ainda garantir que:

- O operador dispõe de adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, nos termos legais;
- O operador cumpre os serviços mínimos constantes do anexo ao RJSPTP;
- O operador procede à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão;
- São cumpridas as obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração;
- A todo o tempo, se dá o integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Se cumprem os 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;

- Se dá cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM.

62. 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 concedente na defesa do interesse público.

## V – DAS CONCLUSÕES

63. 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 pela CIM 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;
64. 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;
65. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a CIM, 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;
66. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, condicionado à ponderação e cumprimento

das recomendações referidas em IV 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.

67. Dada a complexidade do procedimento, bem como o seu prazo meramente anual, 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 que se pretendem alcançar.

Lisboa, 06 de junho de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho