

## PARECER N.º 67/2020

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

#### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Ponta Delgada (Município), através de email de 03-07-2020 dirigido à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), veio requerer, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprovou os estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, a emissão de parecer prévio vinculativo quanto às peças do *“Procedimento de Contratação Pública por Ajuste Direto para a Prestação de Serviços de Transporte Coletivo Regular de Passageiros em Ponta Delgada – 2020”*, de caráter transitório e duração limitada, até à adjudicação do procedimento concursal para os próximos 5 anos, procedimento este que foi objeto de parecer positivo da AMT (Parecer n.º 57/AMT/2020, de 23 de julho).<sup>1</sup>
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

---

<sup>1</sup> Foram solicitados esclarecimentos a 6-08-2020 e respondidos a 7-08-2020.

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</sup> ;

- 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<sup>3</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>4</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidades.
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<sup>6</sup> (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. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
  - 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.
7. 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

---

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

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

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

8. Na sua informação de fundamentação, considera o Município que:

- Desde 2002 que opera em Ponta Delgada o serviço de transporte de passageiros promovido pelo Município na cidade;
- A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, é aplicável às Regiões Autónomas, tendo sido adaptada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2019/A de 7 de janeiro, em que os serviços de transporte intermunicipais e concelhios são da responsabilidade da Região Autónoma e os transportes urbanos são da responsabilidade dos Municípios;
- Neste contexto, foram elaboradas as peças do procedimento pré-contratual para a contratação da “*Prestação de Serviço de Transporte Coletivo Urbano Regular de Passageiros da Cidade de Ponta Delgada 2020/2025*”, que foram submetidas a parecer prévio vinculativo da AMT<sup>7</sup>;
- No entanto, é expectável que o tempo de realização do Concurso Público Internacional será moroso, o que implica a manutenção do serviço existente, cujo contrato em vigor terminará no próximo dia 08 de novembro., através de contrato de menor duração que garanta a realização do serviço de transportes de Ponta Delgada, até a contratualização do novo contrato para os próximos 5 anos;
- Para cumprir tal prazo, apenas será possível um procedimento por ajuste direto, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 20.º do RJCPRAA (Regime Jurídico dos Contratos Públicos na Região Autónoma dos Açores) garantindo

---

<sup>7</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2611/ppv\\_satao\\_abrantes\\_pontadelgada\\_altoalentejo.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2611/ppv_satao_abrantes_pontadelgada_altoalentejo.pdf)

durante o procedimento por concurso público a manutenção do serviço até ao início do contrato que resultar daquele procedimento concursal;

- O Município estima que procedimento por concurso público deverá carecer de pelo menos 5 meses para a sua tramitação, pelo que o prazo da prorrogação contratual ora em apreço deverá ficar limitado ao estritamente necessário para assegurar a manutenção do serviço;
- No que concerne às obrigações contratuais, nomeadamente o preço, circuitos, entre outros aspetos do contrato, devem manter-se as mesmas condições vigentes, ficando garantida a capacidade do mercado aceitar as condições contratuais por um lado, e por outro garantir o serviço da qualidade do atual ao preço do contrato em execução;
- Assim, define-se a manutenção do preço contratual em € 70.833,35, a que corresponde o preço base para a remuneração mensal de € 14.166,67, até à data de início da execução do Contrato que resulte do Procedimento por Concurso Público Internacional para a *“Prestação de Serviço de Transporte Coletivo Urbano Regular de Passageiros da Cidade de Ponta Delgada 2020/2025”*;
- Atendendo à urgência referente ao fim da vigência do atual contrato e à capacidade de resposta do mercado, entende o Município que o convite apenas seja endereçado a uma entidade - nos termos do artigo 112.º e do n.º 1 do artigo 114.º do CCP – que explicitamente confere à entidade adjudicante o poder discricionário de optar por convidar a apresentar proposta uma ou várias entidades;
- Mesmo tendo em conta o princípio da concorrência, que deverá ser sempre atendido, devendo as entidades adjudicantes privilegiar a maximização das possibilidades de seleção dos termos contratuais mais propícios à satisfação do interesse público, convidando mais do que uma entidade, entende o Município que, no caso concreto, o interesse público, poderá impelir para a necessidade de sobrepor ao princípio da concorrência, os princípios da eficiência e celeridade na satisfação daquele mesmo interesse público, a que se somam o princípio da desburocratização da atividade administrativa, fundamentando assim o convite apenas a uma entidade;

- No caso concreto, a Varela & C.<sup>a</sup>, Lda, na medida em que, segundo o Município, esta reúne, objetivamente, as condições para a manutenção das obrigações das condições contratuais atuais, por 5 meses, por via de um novo contrato.

### III – DA ANÁLISE

#### Enquadramento

9. Antes demais, a título de enquadramento, de referir que com a entrada em vigor do RJSPPT, bem como do Regulamento, produziu-se uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a autoridade de transportes competente, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública (modelo de “concorrência-regulada”).
10. Tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP e que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam OSP e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
11. Por outro lado, refere o artigo 8.º do Regulamento que *“Até 2 de dezembro de 2019, os Estados-Membros tomam medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte”*.
12. De referir que o Regulamento refere, no artigo 5.º, indistintamente *“procedimentos de adjudicação”, “formas de adjudicação” ou “adjudicação”, mas precedida dos necessários “procedimentos” ou mesmo “participação em adjudicações de contratos por concurso”, pelo que não decorrerá que a adjudicação (ato administrativo adjudicatório em sentido próprio) deva, impreterivelmente, ser efetuada antes daquela data. Aliás, referem as orientações da Comissão que “a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-*

*discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público” e “aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”.*

13. Portanto, quando os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o que está em causa é, neste período, iniciar o processo que leve à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista decisão efetiva de submissão à concorrência antes do fim do período transitório.
14. Até porque, tendo em conta os procedimentos e prazos imperativos subjacentes ao lançamento de tais procedimentos, incluindo eventuais vicissitudes, como impugnações judiciais, bem como os prazos inerentes à emissão de pareceres de entidades competentes, como a AMT e o Tribunal de Contas, poderia verificar-se que mesmo os procedimentos lançados no período transitório poderiam não se encontrar adjudicados até 3 de dezembro de 2019.
15. Contudo, de referir que no caso concreto não estamos perante a transformação de autorizações provisórias em novos contratos, mas sim na prorrogação de um contrato já existente, sendo que este já foi ele mesmo precedido de procedimento concursal.
16. A AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes<sup>8</sup>, além de ter

---

<sup>8</sup> Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf) correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp\\_01-04-20161.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf) (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at-2.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf) ; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/> ; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf> ; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências

realizado ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos.

17. Neste contexto, foi emitida uma informação “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”<sup>9</sup>, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitado, tendo em conta que:

- *“O n.º 1 do artigo 19.º do RJSPTP estabelece que a exploração do serviço público do transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pelas autoridades de transportes competentes a (i) operadores internos; ou (ii) a outros operadores de serviço público, nos termos do Artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no CCP.*
- *Os números seguintes do mesmo Artigo 19.º do RJSPTP, em consonância com o Regulamento, esclarecem quais as restantes situações nas quais é legalmente admissível o recurso ao ajuste direto (ou a outras situações de atribuição direta, como é o caso de prorrogação de contratos de serviço público já em vigor). Assim: (i) a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência; (ii) nestas situações (de emergência), a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público; (iii) em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3 do Artigo 19.º (rutura ou risco eminente de rutura de serviço e situações de emergência), o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos.*

---

de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

- *No que respeita à possibilidade de recorrer ao ajuste direto no caso de “contratos de pequeno valor”/regra de minimis (prevista no Regulamento, mas não densificada no RJSPTP, e não tendo reflexo no CCP) (...) o recurso ao ajuste direto pelas autoridades de transporte nos termos do Regulamento (limiares de mínimos estabelecidos no que respeita aos montantes e ativos afetos à operação de transporte) apenas é admissível se tal se compaginar com os limites estabelecidos na legislação nacional aplicável à disciplina vigente da contratação pública (CCP).”*
18. Do mesmo passo, foi também referido que a possibilidade de recurso excecional a um ajuste direto depende da verificação prévia, por parte das autoridades de transportes, de requisitos específicos previstos na lei quando, onde e caso se verifique que devem ser demonstrados e terá sempre que ser justificada face ao caso concreto, nomeadamente no que se refere à não imputabilidade às entidades adjudicantes das circunstâncias invocadas.
  19. Independentemente da AMT ter considerado, na informação referida, que mesmo o artigo 19.º do RJSPTP – situação de emergência – não dá cobertura genérica a qualquer ajuste direto e que se trata de uma medida excecional face a situações que não devem ser imputáveis às entidades adjudicantes (caso contrário, justificaria a sua utilização recorrente para justificar a não submissão à concorrência), haverá, contudo, numa ótica de proporcionalidade, de 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), e, por outro lado, 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 emergência e de salvaguarda do direito à mobilidade.
  20. Neste contexto, não se pode deixar de referir que, pelo menos desde 2015, são claras as obrigações legais nesta sede, sendo que o Município não assumiu competências de autoridade de transportes este ano, mas, de facto, desde que gere o atual contrato com um operador, pelo que se infere que a necessidade em causa era previsível.
  21. Ainda que a divisão de competências entre o Município e o Governo Regional apenas tenha acontecido em 2019, naturalmente, sendo previsível o fim do contrato em vigor e que a preparação de Concurso Público, que enquadre a prestação dos serviços públicos

em vigor, enfrentava delongas, a rutura ou risco de rutura iminente de serviços também seria objetivamente previsível para a autarquia. Ou seja, afigura-se que não estão em causa, na totalidade, fatores supervenientes, imprevisíveis e inimputáveis ao Município, uma vez que se encontrava na disponibilidade do mesmo planear o lançamento de um novo concurso, uma vez que há vários anos sabia da data limite do atual contrato.

22. De qualquer modo, admite-se o referido anteriormente possa ter induzido atrasos ao planeamento do Município, como também a atual situação epidemiológica. De qualquer modo, independentemente de poder ser imputado ao Município algum atraso no lançamento de concurso público em tempo (antes do seu término), de substituição do atual contrato (neste caso concreto, coincidente com a prorrogação em análise), facto é que está em causa a continuidade prestação de um serviço público à população.
23. E quanto a situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços haverá que valorar o direito à mobilidade dos cidadãos, independentemente da interruptibilidade do serviço público e o despoletar dos competentes procedimentos administrativos poder ter sido antecipada pelo Município.
24. Acresce que se considera igualmente justificado o recurso a um operador, uma vez que, tendo em conta os prazos e o volume de exploração, não seria expeável ou mesmo exequível que outro operador alocasse os meios necessários e pelo preço em causa.
25. Nesse sentido, admitir-se-á a possibilidade da presente prorrogação, não só tendo em conta o respetivo valor (que permite um procedimento por ajuste direto) mas também tendo em consideração parte do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, e sobretudo porque o Município diligenciou por, simultaneamente, garantir a decisão de submissão à concorrência, cujas peças de procedimento merecerem o parecer prévio positivo da AMT.
26. Assim, pelos motivos referidos, não será de obstar à promoção do presente procedimento pelo Município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes urbanos, nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.

27. Por outro lado, a prorrogação se limita a replicar as anteriores condições contratuais, sendo de sublinhar que o anterior modelo contratual e financeiro foram validados pela AMT (Parecer n.º 7/2018, de 14 de março) e pelo Tribunal de Contas<sup>10 11</sup>.
28. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e exposto supra, não existem indícios de que não estejamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não 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 — tem por base imposto um procedimento concursal e encontra-se o seguinte procedimento em desenvolvimento), na prestação de um serviço público essencial<sup>12</sup>.
29. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das determinações efetuadas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
30. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na cidade, com condições de estabilidade necessárias à manutenção na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.

---

<sup>10</sup> Conforme comprovado pelo Município. A saber: “Efetivamente o contrato objeto do procedimento pré-contratual agora em análise por V. Ex.ª – “*Procedimento de Contratação Pública por Ajuste Direto para a Prestação de Serviços de Transporte Coletivo Regular de Passageiros em Ponta Delgada – 2020*”, mantém integralmente as obrigações contratuais do contrato atualmente em vigor, e que corresponde ao Contrato objeto do V. parecer (anexo ao V. email), tendo o mesmo sido alvo de visto favorável do Tribunal de Contas, conforme documento em Anexo ao presente ofício. Exceção feita para o prazo contratual, que será o necessário à data de início da execução do Contrato que resulte do Procedimento por Concurso Público Internacional para a “*Prestação de Serviço de Transporte Coletivo Urbano Regular de Passageiros da Cidade de Ponta Delgada 2020/2025*”, e no limite terá o prazo de 5 meses. Neste sentido o preço base para o procedimento por Ajuste Direto, foi fixado em € 73 333,00 (setenta e três mil, trezentos e trinta e três euros) correspondendo o preço base para a remuneração mensal de € 14.166,67 (catorze mil, cento e sessenta e seis euros e sessenta e sete cêntimos), a que acresce IVA à taxa legal em vigor, valor que corresponde ao valor mensal fixado no Contrato em vigor”.

<sup>12</sup> A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

31. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade.
32. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida a manutenção do serviço público essencial. Ou seja, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público de assegurar a satisfação permanente nas necessidades da população.
33. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
34. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
35. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

#### **IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

36. Ainda que estejamos na pendência do lançamento de um concurso público, mas tendo em conta que até à adjudicação se terá de manter o serviço às populações, será de determinar:

- Garantir o cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento <sup>13</sup> <sup>14</sup> ou seja, a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, pelo menos deste 2015;
  - Garantir o cumprimento da elaboração dos reportes de desempenho previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance<sup>15</sup>;
37. Pretende-se, assim, propiciar uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados.
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, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também 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>16</sup>, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

---

<sup>13</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>14</sup> Segundo o 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>15</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>16</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.

40. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função dos circunstancialismos concretos e 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.
41. Naturalmente, estas considerações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população, na pendência de um procedimento concursal pelo que se considera não ser de impor obrigações adicionais ou excessivas de fundamentação e reporte deste procedimento, sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos e porque, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos desproporcionados ou superiores aos benefícios que se pretendem alcançar.

## V – DAS CONCLUSÕES

42. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, nos seguintes termos:
  - No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se estar assegurada a *compliance* com o RJPTP e com Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, enquanto procedimento de contratualização realizado na pendência do lançamento de um novo procedimento concursal, procedimento aquele também ele anteriormente submetido à concorrência;
  - No entanto, o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, a verificar no âmbito de acompanhamento da execução contratual, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
  - Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, 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 público, assegurando a manutenção de um serviço público essencial.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

Por outro lado, tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 13 de agosto de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho