

PARECER N.º 28/2019

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Porto do Mós (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 10774, de 24-07-2019, no âmbito do “Procedimento adjudicatório para a aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros – “Transporte Urbano de Porto de Mós – VAMÓS” para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, acompanhado de fundamentação jurídica, económica e financeira, contrato Interadministrativo de delegação/partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIM) e as peças do procedimento.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao 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 transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
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 2007⁵ (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 enquadramentos. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros, o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (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);
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 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.

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

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

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

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

II - DO ENQUADRAMENTO

8. Refere o Município, no documento de fundamentação, que *“a criação do serviço de Transporte Urbano de Porto de Mós – VAMÓS”, tem como principal objetivo melhorar a mobilidade das pessoas e aumentar a oferta pública de transporte em zonas que à data não dispõem dessa oferta, permitindo o acesso mais facilitado a um conjunto de serviços públicos e zonas comerciais em horário compatível com o funcionamento destes serviços e estima-se que possa abranger 11 mil habitantes das localidades onde se irá efetivar o serviço”* de forma a complementar *“o transporte público intermunicipal, cujos horários eram incompatíveis com as necessidades da população”*.
9. Acrescenta que *“cientes da escassez da oferta pública de transportes e numa perspetiva de melhor servir a população e de lhe proporcionar as melhores condições de vida, o Município de Porto de Mós entendeu desenvolver, no âmbito das competências que lhe estão conferidas por lei, um novo serviço de transporte público de passageiros; Nessa perspetiva, pretende-se com este serviço aumentar a mobilidade dos cidadãos, permitindo-lhes o acesso ao serviço público de transportes mais eficaz, que por sua vez, permita aos seus utilizadores um acesso mais facilitado em tempo útil, a determinados pontos estratégicos no município, nomeadamente, serviços públicos tais como, a Câmara Municipal, o Tribunal, o Centro de Saúde, a Segurança Social, o Serviço de Finanças, e mesmo a zonas de lazer e espaços comerciais”*.
10. Pretende-se que prestação do serviço seja efetuada *“todos os dias úteis, das 9h00m às 17h00m e aos sábados das 9h00m às 14h00m, e permitirá conciliar o horário de funcionamento do serviço de transporte com o horário de funcionamento dos serviços mencionados no enquadramento deste documento”* com a possibilidade de realização de transporte a pedido, cujos horários e trajetos resultam da submissão à concorrência.
11. No que se refere ao preço contratual, refere-se que *“considerando que, no Município de Porto de Mós, não existe o serviço de transporte público urbano de passageiros, não temos forma de estimar custos, pelo método da comparação ou do histórico existente, como é prática habitual em termos de gestão, no entanto, entendeu-se definir internamente um conjunto de requisitos para a prestação do serviço a prestar, de modo a que este dê cabal cobertura ao que o Município pretende implementar em nome da satisfação das necessidades da população e no estrito cumprimento do interesse público aqui subjacente”*.
12. Não obstante *“a estratégia adotada no ponto anterior, entendeu-se também proceder ao apuramento do preço base do procedimento concursal, através da consulta preliminar*

ao mercado, conforme prevê o no artigo 35.º-A do Código de Contratos Públicos”, tendo-se apurado o valor de 20.000,00€ (vinte mil euros) acrescidos de IVA à taxa legal em vigor.

13. O valor contratual será o proveito do operador, bem como os proveitos resultantes da venda da bilhética/passes aos utilizadores do serviço, dado que são da sua responsabilidade os custos associados à impressão da bilhética e emissão de passes.
14. O Município considerou que se o próprio *“fosse efetivar este serviço recorrendo a meios próprios, teria um acréscimo de despesa, uma vez que teria de adquirir um veículo para o efeito, bem como, um trabalhador com uma categoria adequada, seguros, manutenção, entre outros encargos”*.
15. Mais especifica que *“não tem meios próprios para a efetivação deste serviço, pois teria de adquirir um autocarro com as características pretendidas, bem como, contratar motorista para o efeito, dado que, os autocarros que atualmente o município dispõe, estão já afetos a outros serviços anteriormente assumidos no âmbito das suas atribuições e competências, nomeadamente, nas áreas da Ação Social, Cultura, Educação e Desporto, considera-se que o preço do contrato é inferior ao custo que o Município teria que suportar se efetivasse o serviço com meios próprios”*.
16. Porquanto, *“se considerarmos que se estima efetuar 329km/dia, totalizando 111.531km² no período de um ano, tempo de vigência do contrato, (setembro de 2019 a setembro de 2020), em que se estimou um custo por km de 0,179€. (sem IVA), temos que: Valor Base Contratual / Número Estimado de Km = 20.000,00€ (vinte mil euros, sem Iva incluído) / 111.531km = 0,179€/km”*
17. Pelo contrário, a admitir que o município de Porto de Mós efetivasse o serviço com recursos próprios, a estimativa de custos que o Município teria com este serviço seria de 268.443,37€ (duzentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e três euros e trinta e sete cêntimos);
18. Considera assim que com *“o valor a contratualizar e o custo estimado, o município de Porto de Mós com o presente procedimento garante uma poupança financeira, que por sua vez, se traduz uma eficaz e eficiente gestão de dinheiros públicos, sem que com isso perca qualidade no serviço e ainda conseguindo aumentar os serviços públicos que o município pretende disponibilizar aos seus munícipes e todos aqueles que visitam Porto de Mós”*.
19. Acresce ainda que:

- Relativamente ao *“tarifário a aplicar pela utilização do serviço, a sua fixação será estabelecida conjuntamente com o Município e o operador do serviço após a adjudicação, conforme estabelecido no artigo 40.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)”*;
- A receita proveniente da exploração do serviço reverterá na totalidade para o operador de serviço público;
- O serviço terá a duração de 1 (um) ano (doze meses) a contar da data da assinatura do contrato.

20. No que se refere a veículos:

- Pretende-se um Mini-Bus com capacidade de, pelo menos, 22 lugares;
- Que cumpra, no mínimo, os requisitos da emissão da Norma Europeia designada EURO 4, e seja adaptado ao transporte de pessoas com mobilidade reduzida;
- Com seguro legalmente exigido, abrangendo prejuízos causados a terceiros e a passageiros, comprovativo de inspeção periódica, e, sempre que solicitado, deve entregar ao município de Porto de Mós, o registo do tacógrafo;
- Com manutenção do veículo em perfeitas condições de utilização, segurança, higiene e limpeza;
- Um motorista com habilitação (CAM e TCC comprovado) o qual deverá ter uma postura profissional e adequada, respeitando os utentes dos serviços de transporte em apreço.

21. Mais se refere que se estima que, por dia sejam percorridos 329 Km, nos seguintes termos: Circuito n.º 1 - a realizar 5 vezes por dia, com 49 Km; Circuito n.º 2 – a realizar 2 vezes, com 42 Km, garantindo a substituição do veículo e do motorista sempre que assim for necessário, no máximo em 30 minutos.

22. Em suma, com este novo serviço, cria-se uma nova valência no domínio do transporte público de passageiros, o “Transporte Público Urbano – VAMÓS” e aumenta-se a mobilidade da população local e de quem pretende visitar o município, com particular destaque para pessoas de mobilidade reduzida, cumprindo assim as atribuições e competências que o Município de Porto de Mós tem em matéria da rede de transportes.

23. No que se refere ao procedimento a adotar, o Município *“no estrito cumprimento da legalidade e dos demais princípios basilares da contratação pública, nomeadamente, o princípio da transparência e da concorrência”* pretende adotar o Concurso Público, tendo efetuado *“uma consulta preliminar ao mercado junto da empresa transportadora que detém as concessões do transporte público no município de Porto de Mós, conforme o disposto no artigo 35.º-A do CCP”* que *“teve objetivo único, estimar o custo com o serviço de transporte a contratualizar, dentro dos parâmetros definidos pelo município de Porto de Mós para o serviço a prestar”*.
24. No que se refere ao Caderno de Encargos (CE), além de integrar as condições supramencionadas, especifica-se na Cláusula 8.ª que decorrem para o prestador de serviços as seguintes obrigações principais: (i) Executar a prestação de serviços que lhe for adjudicada, com observância das normas vigentes e que se relacionem com a prestação dos serviços em causa, e com absoluta subordinação aos princípios da ética profissional, isenção, independência, zelo e competência; (ii) Cumprir todas as condições fixadas para a prestação do serviço; (iii) sujeitar-se à ação fiscalizadora do Município de Porto de Mós; (iv) Prestar as informações que forem solicitadas pelo Município de Porto de Mós; (v) A execução dos serviços deverá ser levada a efeito de acordo com as disposições da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP); (vi) Garantir o cumprimento de todas as normas de segurança legalmente previstas, (vii) recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.
25. A Cláusula 9.ª do CE estabelece que *“O prestador de serviços fica também obrigado a apresentar ao Município de Porto de Mós, com uma periodicidade mensal a faturação, o número de Kms efetuados com a realização do serviço, o número de bilhetes/passes vendidos e o número de utilizadores do serviço no mês a que diz respeito a fatura”*.
26. A Cláusula 12.ª do CE estabelece que *“Sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do Contrato previstos na Lei e no presente Caderno de Encargos, o Município de Porto de Mós pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador do serviço violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem”*.
27. A Cláusula 15.ª estabelece que *“ No caso de incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o Município de Porto de Mós pode exigir ao prestador do serviço o pagamento de uma sanção pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do*

incumprimento, nos seguintes termos: a) Pelo incumprimento do serviço objeto do contrato, será exigido ao fornecedor o pagamento, a título de sanção pecuniária de uma multa diária, no montante de 1% do valor da prestação do serviço por cada dia de atraso contratual; b) O valor acumulado das sanções pecuniárias não poderá exceder 20% do preço contratual e quando este limite seja atingido e a Câmara Municipal de Porto de Mós decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o interesse público, aquele limite é elevado a 30% do preço contratual de acordo com definido no artigo 329º do CCP; c) O Município terá, evidentemente, em conta a gravidade do incumprimento, como: a duração da infração, o grau de culpa do adjudicatário, a sua eventual reiteração e as consequências do incumprimento; d) As sanções pecuniárias previstas no presente artigo não obstam a que o Município de Porto de Mós exija uma indemnização pelo dano excedente.”

28. A Cláusula 17.^a estabelece que *“Sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do Contrato previstos na Lei, o Município de Porto de Mós pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador do serviço violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, nomeadamente: a) Atraso, total ou parcial, no cumprimento das obrigações contratuais de acordo com as especificações técnicas em Anexo; b) No serviço objeto do contrato superiora 3 dias ou declaração escrita do adjudicatário de que o atraso excederá esse prazo; c) Pela violação, de forma grave ou reiterada, de qualquer das obrigações que lhe foram atribuídas no âmbito do contrato e do presente Caderno de Encargos.”*

29. A cláusula 28.^a estabelece que a prestação de serviço compreende:

- Realização nos dias úteis das 9h00 às 17h00 e aos sábados das 9h00 às 14h00;
- Os Horários definidos pelo adjudicatário sendo os circuitos efetuados rentabilizando o horário definido (9h00-17h00) e adequados às necessidades dos Municípios;
- Os circuitos a executar estão definidos no Anexo I;
- Veículo (Mini-Bus) com capacidade de pelo menos 22 lugares e adaptado ao transporte de pessoas com mobilidade reduzida e com *wifi* e *cumprir* no mínimo, os requisitos da emissão da Norma Europeia designada EURO 4 e equipada com rampa para transporte de deficientes;
- Um motorista com habilitação (CAM e TCC comprovado) e deverá ter uma postura profissional e adequada, respeitando os utentes dos serviços de transporte;

- Substituição do veículo e do motorista sempre que assim for necessário, devendo fazê-lo, no máximo em 30 minutos;
- Manter o veículo em perfeitas condições de utilização, segurança, higiene e limpeza;
- Entregar mensalmente o número de km efetuados com o serviço, o número de circuitos efetuados, o número de passageiros transportados (se possível por horário), títulos de transporte vendidos e lista de reclamações apresentadas.

III – DA ANÁLISE

30. 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.

31. 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.

32. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando,

igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

33. No documento de fundamentação da operação, o Município começa por dar conta da celebração de contrato de delegação de competências⁶ com a CIM⁷ pelo qual foram delegadas as competências quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
34. Ora, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo município enquanto autoridade de transportes, desde que seja esclarecido (por alteração ou adequado contrato interadministrativo ou por outro administrativo) que a delegação de competências do Município na CIM não é total, avocando o Município as respetivas competências de autoridade de transportes para este serviço em específico.⁸
35. De sublinhar que a adequada articulação (formal e substancial) entre o Município e a CIM se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes⁹, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região¹⁰.
36. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos

⁶ Artigo 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e artigo 120.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que Estabelece o regime jurídico das autarquias locais.

⁷ Disponível em http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/contrato_porto%20mos.pdf

⁸ 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. 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.

⁹ Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

¹⁰ De forma a: (i) Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte; (ii) Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços, (iii) Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis; (iv) Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público; (v) Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos; (vi) Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência¹¹ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

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

- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
- «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

38. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹² ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

39. 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"*

¹¹ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹² Tal como refere 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. "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.

público respetivo”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

40. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público¹³ pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

41. 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”;*

¹³ 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.

- *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.*
42. No caso em apreço, o operador é remunerado pelo valor correspondente aos quilómetros realizados mensalmente, bem como pela receita tarifária, pelo que se trata de um contrato misto.
43. No que se refere ao cálculo da remuneração, não obstante a ausência de histórico, uma vez que se trata de um serviço novo, o Município diligenciou por obter a informação que permita formar um preço contratual, tendo ainda efetuado um exercício que se poderá classificar de “comparador público”, concluindo que a prestação direta do serviço pelo Município teria custos superiores aos da prestação de serviços por um operador privado. Naturalmente, o exercício de comparação permite estimar gastos e rendimento inerentes à prestação do serviço de transportes em causa.
44. Nesse sentido, afigura-se não existir a atribuição de 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.
45. Aliás, ainda que decorra do CCP que a escolha do ajuste direto em função do valor do contrato é admissível abaixo dos € 20.000,00, a escolha do procedimento concursal pode potenciar os efeitos benéficos da concorrência e permite a competição entre potenciais prestadores de serviços, prosseguindo uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar.
46. Por outro lado, face aos dados apresentados, estaremos perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
47. Não obstante inexistir um cálculo de incidências positivas do novo serviço, à partida existirão claros benefícios para 11 mil habitantes que não terão as suas necessidades

satisfeitas com os atuais serviços, o que assumirá impacto em termos ambientais, sociais, económicos e territoriais.

48. De qualquer modo, face aos custos apurados para a gestão direta serem bastante superiores à prestação do serviço por operador privado, o teste da concorrência será essencial para confirmar a adequabilidade das remunerações face à prestação de serviços em causa.
49. De referir que as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato de baixo valor e duração e na pendência da 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.
50. 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.
51. E quanto a este aspeto, considera-se que deverá ser esclarecido, nas peças do procedimento, o que se entende por preço anormalmente baixo, nos termos do CCP, estabelecendo qual o limite que se considera admissível face à necessidade de assegurar que a qualidade e nível de serviço pretendido são efetivamente praticados.
52. Esta matéria tem igualmente influência na definição das obrigações contratuais¹⁴ que devem ser definidas com clareza e por referência a indicadores objetivos e quantificáveis, sendo que, no caso concreto, diversas obrigações estão descritas de

¹⁴ 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. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. 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.

forma genérica e sem que exista uma referência expressa aos indicadores objetivos que concorrem para a aferição do seu cumprimento.

53. É estabelecida a aplicação de multas diárias, mas não existe definição objetiva de horários ou frequências mínimas, sendo tal deixado à consideração do concorrente na apresentação da sua proposta.
54. Mesmo admitindo que é intenção do Município aceitar a melhor proposta, ao melhor preço, não relevando qual o nível de serviço proposto, ainda assim será necessário esclarecer o que se considerará como incumprimento da prestação de serviços. Ou seja, existindo a obrigação de realização do serviço em todos os dias úteis, das 9h00m às 17h00m e aos sábados das 9h00m às 14h00m, será aceitável a realização de uma frequência de manhã e outra ao fim do dia ou existirão outros mínimos? Importa ditir se um incumprimento será a não realização de um horário, se será um atraso de minutos (e quantos?) ou se é a não realização de vários horários por dia.
55. No mesmo sentido, também se questiona o que se considera por *“manter o veículo em perfeitas condições de utilização, segurança, higiene e limpeza”*, o que deverá ser clarificado.
56. Por outro lado, as cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, não sendo definida expressamente a sua gravidade e graduação, bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves mesmo antes de se considerar a aplicação da mais grave – a resolução.
57. Neste registo, sugere-se a clarificação destes aspetos de forma a mitigar as divergências interpretativas entre Município e operador¹⁵, mas também para que se considere que as obrigações contratuais estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.¹⁶

¹⁵ 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.”*

¹⁶ 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

58. Por outro lado, considera-se que na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹⁷, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
59. Neste sentido, considera-se ser de recomendar que, mesmo face ao reduzido volume de produção, que além da obrigação do operador entregar mensalmente ao Município um reporte da execução do contrato (cujos dados poderão ser de base ao cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento), do mesmo deve constar a informação sobre quilómetros produzidos, passageiros transportados, mas também gastos e rendimentos associados, bem como do valor contratual, pois a informação financeira da exploração é essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual¹⁸, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

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.

¹⁷ 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".

¹⁸ 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. (...)".

60. Também se considera relevante a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹⁹ produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, incluindo a complexidade e volume de produção do serviço de transportes em concreto²⁰.
61. Desta forma, propicia-se 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 meramente exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados.
62. Por outro lado, recomenda-se a inserção no CE da obrigatoriedade do 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.
63. Também, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²¹, sendo que tal se revela da maior importância para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público²². Sugere-se, por

¹⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²⁰ 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 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. (...)”.

²¹ “(...) 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”.

²² 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 subsídio 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 subsídio 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

isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias²³.

64. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cabal cumprimento do consignado no 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.
65. Para o efeito, é essencial²⁴, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
66. 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.
67. 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. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa.
68. Ainda quanto à adequada proteção dos direitos e interesses dos passageiros, considera-se ser de incluir a disponibilização de Livro de Reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.
69. Finalmente, não consta do CE a previsão de um período de transição final, o que pode ser relevante não só para assegurar a ininterruptibilidade futura deste serviço, mas

imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

²³ 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.”

²⁴ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

também para assegurar a adequada compatibilização deste procedimento com o procedimento regional, que deverá ser lançado antes de 3 de dezembro de 2019, mas que não poderá ser implementado caso este contrato de um ano estiver em plena execução.

70. Ora, para assegurar efetivas condições concorrenciais de base, considera-se essencial a previsão de um período de transição adequado entre o atual e o futuro contrato de forma a que, caso exista um novo prestador de serviço, este disponha de um período exequível para conhecer o sistema e alocar os recursos necessários, garantindo assim uma efetiva submissão à concorrência. Sem o período de transição, afigura-se que apenas os operadores existentes terão capacidade de, em tão curto espaço de tempo, assegurar uma imediata e completa prestação do serviço.
71. Em aditamento ao já exposto e tendo em conta os elementos disponibilizados e já analisados no presente parecer, o Caderno de Encargos e o Programa de Concurso, afigura-se apresentarem diversas vantagens e, à partida, dão resposta favorável a cada uma daquelas racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/consumidores e/ou cidadãos; contribuintes), tendo também em conta a explanação anterior, que não se repetirá por imperativos de economia do presente parecer.
72. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que são potenciadas as condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros, criando as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
73. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes e, conseqüentemente, com as autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, dirigido ao cumprimento das regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
74. No que tange a utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido em articulação com entidades com maior proximidade, com regras claras e submetidas à concorrência, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando a oferta à procura de forma mais profícua, dinâmica e eficaz. Naturalmente que a

existência ou crescimento dos benefícios decorrerá do acompanhamento da execução contratual.

75. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, cada qual no âmbito das respetivas competências, poderá permitir, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
76. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva das obrigações contratuais, bem como sustentada em obrigações de reporte de informação, e de mecanismos de fiscalização e sancionamento, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

IV – DAS RECOMENDAÇÕES

77. Face ao exposto considera-se ser de recomendar a adequada previsão, no CE:
- Introdução de critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento/cumprimento de todas as obrigações contratuais, em especial no que se refere a horários/frequências e critério de qualidade;
 - As penalidades e sanções devem ser graduadas em função da sua gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução contratual;
 - Previsão de um período de transição final, o que pode ser relevante para assegurar a ininterruptibilidade futura deste serviço de transportes;
 - Esclarecimento do que o Município considera um preço anormalmente mais baixo;
 - Esclarecimento de que serviços mínimos (oferta/horário) o Município aceitará face ao preço proposto, ou se será aceite qualquer proposta e tendo em conta as necessidades estimadas da população;

- Que a transmissão de dados operacionais, inclua proveitos resultantes da venda da bilhética/passes aos utilizadores do serviço, custos associados à impressão da bilhética e emissão de passes bem como os custos que o Município estimou caso fosse o próprio a disponibilizar, pelos seus meios, este serviço urbano;
- Se determine o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Se determine o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Incluir a obrigatoriedade disponibilização de Livro de Reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

78. Deverá ainda assegurar-se:

- O esclarecimento das competências exercidas pela CIM e pelo Município, tendo em conta os termos do contrato interadministrativo;
- Que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados.

79. 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.

80. Nesse sentido, considera-se que as presentes recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas nas peças procedimentais, antes do seu lançamento, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas.

81. Tal permitirá à AMT confirmar se está garantida não só a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e se o contrato resultante é claro e transparente nas obrigações contratuais e na aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

V – DAS CONCLUSÕES

82. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município estão, na generalidade, em *compliance* com o enquadramento legal em vigor.
83. Contudo, considera-se que a aderência ao enquadramento legal poderá ser melhor esclarecida e objetivada, pelo que deverá ser efetuado um exercício de ponderação das recomendações e considerações constantes do presente parecer, de caráter preliminar, através da sua introdução nas necessárias alterações nas peças procedimentais antes do seu lançamento, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas.
84. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, mas condicionado à ponderação das Recomendações referidas, 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 de recomendações.
85. Dada a complexidade do procedimento, bem como o seu prazo anual, considerou-se que não seria de impor obrigações adicionais de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício), sob pena de serem induzidos custos administrativos, para o operador e Município, superiores aos benefícios que poderiam ser obtidos ou ao próprio volume da operação em causa, 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.

Lisboa, 09 de agosto de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho



*Direção de Supervisão
Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial*