

PARECER N.º 78/AMT/2020
SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Mêda (Município), através de mensagem de correio eletrónico de 11 de setembro de 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, por Concurso Público Urgente*”, tendente à “*aquisição de serviços, no âmbito da “rede de Transportes Concelhia – Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público/Transporte Escolar)”*”, para o ano letivo 2020/2021, ou até à formação do contrato por parte da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIM-BSE), consoante o que ocorrer primeiro.
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 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.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

- 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. 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 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

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.

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. O Município veio requerer a emissão de parecer prévio vinculativo quanto às peças do procedimento, por Concurso Público Urgente, tendente à *“aquisição de serviços, no âmbito da “rede de Transportes Concelhia – Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público/Transporte Escolar)”*, para o ano letivo 2020/2021, ou até à formação do contrato por parte da CIM-BSE, consoante o que ocorrer primeiro.
9. O referido *email* vinha acompanhado pelos seguintes documentos:
 - a. Programa do Procedimento;
 - b. Caderno de Encargos;
 - c. Plano de Transportes do Conselho de Mêda, para o ano letivo 2020/2021; e Certidão de ata do Conselho Municipal de Educação
10. Nessa mesma data, esta Autoridade solicitou, através de mensagem de correio eletrónico, o envio das peças procedimentais devidamente aprovadas pelo Município, assim como o esclarecimento de diversas questões, designadamente, atinentes ao Modelo económico-financeiro e respetivo racional económico-financeiro do serviço de transporte que se pretende adjudicar.
11. O referido *email* desta Autoridade foi respondido a 14 de setembro de 2020, através do envio de documentação relativa às contas de exploração respeitantes aos dois anos letivos anteriores e a previsão para o próximo ano letivo 2020/2021, e a 15 de setembro de 2020, através do envio de esclarecimentos às questões colocadas, bem como através do envio das peças procedimentais devidamente reformuladas em resposta às questões colocadas por esta Autoridade, assim como Informação relativa ao início do procedimento e respetivo Despacho de S. Exa. o Presidente da Câmara Municipal de Mêda que determina que se dê início *“ao procedimento de concurso público urgente, os termos do disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 16º, alínea b) do nº 1 do artigo 20.º e artigos 155º e seguintes do C.C.P.”*; que aprova *“o programa de procedimento, caderno de encargos e modelo de anúncio, com o prazo de execução de 179 dias conforme*

consta das peças procedimentais, nos termos do disposto dos artigos 40.º do C.C.P.” e que designa os elementos do Júri do Concurso.

12. Na sequência do envio da documentação relativa aos custos de operação, transmitida a 14 de setembro pelo Município, foram solicitados esclarecimentos adicionais, a 15 de setembro, os quais foram respondidos nessa mesma data.
13. De acordo com o Programa do Procedimento, a *“adoção deste tipo de procedimento (concurso público urgente) nos termos do disposto no artigo 155º do C.C.P., justifica-se com urgência de o Município proceder à contratação dos serviços acima mencionados para o início do ano letivo definido através do Despacho nº 6906-B/2020, publicado no Diário da República 2ª série nº 128, de 3 de julho de 2020, sendo que o Agrupamentos de Escolas de Mêda definiu o dia 17 de setembro para efeitos de início do ano letivo 2020/2021”*.
14. Por outro lado, *“o Parecer nº 63/2020 da AMT emitido ao abrigo do disposto na alínea b) do nº 2 do artigo 34º do Decreto lei nº 78/2014, de 14 de maio”, que “foi notificado àquele Município em 13 de agosto passado”, determinou “[a] apresentação a esta Autoridade, no prazo de 15 dias úteis, para efeitos de emissão de Parecer prévio vinculativo, de novo procedimento pré-contratual, concorrencial, equitativo, aberto e transparente, relativamente ao serviço de transporte escolar em carreira pública em Mêda para o próximo ano letivo [...]”*.
15. Atendendo a que o Município pretendia *“lançar um procedimento concursal aberto, imparcial, transparente e não discriminatório [o Município realizou] uma consulta informal ao mercado para estabelecer um preço base para efeitos do procedimento, com os consequentes atrasos em termos de procedimentos, num período de férias de vários intervenientes nos procedimentos”*.
16. Assim, tendo-se tornado *“urgente a contratação da prestação de serviços em causa por forma a que o ano letivo se inicie no prazo legalmente previsto, mormente num ano em que atendendo à situação excecional que nos encontramos a vivenciar considerando as incertezas existentes sobre a evolução pandémica, nomeadamente a possibilidade de um novo surto de Covid-19 e que podem exigir a tomada de medidas excecionais”* o Município procedeu à *“abertura de um procedimento contratual por concurso público urgente, nos termos do disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 16º, alínea b) do nº 1 do artigo 20.º e artigos 155º e seguintes do C.C.P., com vista à aquisição de serviços respeitante à REDE DE TRANSPORTES CONCELHIA - AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS*

DE TRANSPORTES (TRANSPORTE PÚBLICO / TRANSPORTE ESCOLAR)”, com o preço base de [confidencial], acrescido de Iva à taxa legal em vigor.

17. *Conforme referido pelo Município o “contrato a celebrar terá início em 17 de setembro de 2020 e terminus com o ano letivo [...], sendo que até à referida data serão prestados serviços durante 179 dias mantendo-se até ao seu termo os preços e demais condições propostas”.*
18. *Contudo, “[c]aso o procedimento de concurso público internacional para a concessão da rede de transportes públicos da CIMBSE fique concluído antes do terminus do ano letivo supra mencionado, a entidade adjudicante notificará o prestador de serviços, com a antecedência mínima de 15 dias úteis da cessação do contrato.*
19. *Mais refere o Município que “[a] prestação de serviços terá lugar de acordo com o Plano de Transporte Escolares para o ano letivo 2020/2021”, remetido pelo Município a esta Autoridade “e independentemente da data da formalização da adjudicação ou da celebração do contrato escrito, o mesmo produzirá efeitos a 13 de setembro de 2019, nos termos do nº 2 do artigo 287.º do C.C.P..”*
20. *“Os serviços serão prestados durante o período previsto na alínea anterior, respeitando com pontualidade os horários e circuitos definidos de acordo com o anexo I ao presente caderno de encargos (REDE DE TRANSPORTES CONCELHIA)”.*
21. *Refira-se que o serviço de transporte escolar em carreira pública em apreço, com 6 percursos, foi já objeto de Parecer desta Autoridade (Parecer n.º 63/2020, de 13-08-2020), no que respeita ao ano letivo transato.*
22. *Naquele parecer foram emitidas as seguintes Determinações:*
 - *“ Que se garanta que os percursos objeto das peças de procedimento em análise se encontram efetivamente contemplados no concurso público internacional, remetido pela CIMBSE a esta Autoridade, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, em dezembro de 2019;*
 - *A inadmissibilidade de futura prorrogação automática do procedimento de ajuste direto em apreço, para o próximo ano letivo 2020/2021;*
 - *Que, no prazo de 15 dias úteis, se elabore e remeta a esta Autoridade relatório execução contratual, contendo a avaliação e informação, sobre: (i) Se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado*

⁶ Provavelmente, pretender-se-ia referir 2020, em vez de 2019.

e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas; (ii) Se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou alteração de custos de contexto, é necessário para garantir a transparência objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos; iii) Se os custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços; se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada e se o lucro do operador é razoável, tendo em consideração as OSP e a jurisprudência europeia e nacional;

- *A apresentação a esta Autoridade, no prazo de 15 dias úteis, para efeitos de emissão de Parecer prévio vinculativo, de novo procedimento pré-contratual, concorrencial, equitativo, aberto e transparente, relativamente ao serviço de transporte escolar em carreira pública em Mêda para o próximo ano letivo, tendo em consideração a realidade atual pandémica e tendo em conta os resultados do relatório de execução do contrato por ajuste direto em análise, determinado no ponto anterior;*
- *Que no futuro procedimento de apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento de todas as obrigações, seguindo as orientações anteriormente transmitidas pela AMT⁷, e que se elimine a discricionariedade na aplicação das cominações contratuais, definindo a sua gravidade e graduação, associadas não apenas a obrigações de desempenho operacional (objetivas/mensuráveis) mas também a obrigações (objetivas) de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade;*
- *Que o prazo de cumprimento de obrigações se reporte a períodos de referência claros sob pena de eventuais incumprimentos se diluírem em aferição de dados em períodos mais longos;*
- *Que sejam utilizados mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);*

⁷ Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-previa.pdf>

- *Que se garanta a transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, devendo o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como apurar outros eventuais incumprimentos contratuais;*
- *Que se garanta que o operador colabora com o Município para que este possa elaborar os relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019⁸⁹;*
- *Que se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;*
- *Que se dê cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho¹⁰;*
- *Que seja expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, o Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) Assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;*

⁸ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º o , n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹⁰ Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se proceda às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças e Tribunal de contas, quando aplicável.

- *Que se garanta o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos.”*

23. Naquele Parecer foram ainda emitidas as seguintes Recomendações:

- *“A ponderação da a situação epidemiológica decorrente do COVID 2019, que o Município analise e pondere as estimativas relativas à procura/receita, no que respeita ao presente contrato e ao futuro contrato de serviço público de transporte de passageiros¹¹;*
- *A divulgação de informação sobre a existência ou não de terminal ou interface público afeto àquela atividade e, caso exista, informar sobre as regras de utilização e custos associados, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro; quais as taxas e Regulamentos aplicáveis pela sua utilização;*
- *O cumprimento das orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes mas também da entidade adjudicante;*
- *Que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;*
- *O cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;*

¹¹ Ponderar se é considerado necessário rever as peças do procedimento – que irão conformar o contrato a celebrar – questões tais como: (i) Reposição do equilíbrio financeiro do contrato, com fundamento na alteração das circunstâncias, (ii) Possibilidade(s) de a execução do contrato ser total ou parcialmente suspensa, com fundamento na impossibilidade temporária de cumprimento, (iii) Modificação do Contrato por razões de interesse público ou por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (nestes casos, dependendo da situação concreta, poderá haver lugar a reposição do equilíbrio financeiro ou o direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, de acordo com critérios de equidade), (iv) Cláusulas que acomodem casos de “força maior”, fundamentando um incumprimento total ou parcial do contrato (esta possibilidade depende da existência e do conteúdo de cláusulas contratuais de força maior), desde que a parte que o invoque fundamente o efeito da situação de alerta na impossibilidade de cumprir pontualmente o contrato e a impossibilidade de adotar medidas alternativas, ou a insuficiência das mesmas. Em tese, o cocontratante poderá, ainda, eventualmente resolver o contrato, com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, desde que a resolução não implique grave prejuízo para a realização do interesse público no caso concreto, ou, ainda que implique grave prejuízo, quando a manutenção do contrato coloque manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo

- *O cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.”*
24. Enquanto o Parecer n.º 63/2019, de 13/08/2020 se debruçou sobre um procedimento de ajuste direto, que foi submetido a parecer prévio desta Autoridade já se encontrando efetivamente em plena execução pelo que - entre outros motivos - não seria de admitir a prorrogação daquele contrato (Cfr. Parecer 63/2019) -, neste caso estamos perante o lançamento de um concurso público urgente, lançado ao abrigo das disposições legais mencionadas supra.
25. No que respeita à determinação de elaboração e remessa a esta Autoridade de relatório de execução contratual, no prazo de 15 dias a contar da notificação do Parecer n.º 63/2019, de 13/08/2020, contendo a avaliação e informação, o Município solicitou a esta Autoridade a prorrogação do prazo de resposta, tendo em consideração *“que o período coincidiu com as férias de vários trabalhadores do Município e preparação do ano letivo”, tendo esta Autoridade deferido a prorrogação do prazo de resposta, pelo prazo de 10 dias úteis, tendo em consideração a argumentação aduzida pelo Município, a consulta efetuada aos potenciais concorrentes e tendo em conta todos os elementos entretanto trazidos ao conhecimento desta Autoridade.*
26. O Caderno de Encargos assemelha-se, em parte, ao Caderno de Encargos que foi objeto do Parecer n.º 63/2020, de 13/08/2020, desta Autoridade, tendo, no entanto, o Município introduzido, entretanto, algumas alterações, decorrentes do acolhimento pelo Município das Determinações e Recomendações plasmadas naquele Parecer desta Autoridade, a saber:
- a) Face ao anterior procedimento objeto do Parecer n.º 63/2020 desta Autoridade, foram introduzidas no Caderno de Encargos as seguintes Cláusulas Jurídicas:
- Cláusula 16.^a - Direção e fiscalização pelo contraente Público;
 - Cláusula 17.^a - Gestor do Contrato e as suas competências;
 - Cláusula 18.^a - Princípio Geral de Responsabilidade do CoContratante;
 - Cláusula 19.^a – Obrigações de serviço público do prestador de serviço mais densificadas e em conformidade com as Determinações e Recomendações constantes do Parecer nº 63/2019, incluindo as obrigações de reporte de informação, e imediatamente relacionadas com as sanções contratuais previstas na cláusula 27.^a do CE;

- Cláusula 20.^a - Dever Geral de Colaboração;
- Cláusula 21.^a - Gestão e controlo de riscos;
- Cláusula 22.^a - Interrupções ou Suspensões de Serviço;
- Cláusula 26.^a - Impossibilidade de Cumprimento, Mora e Incumprimento Definitivo;
- Cláusula 27.^o - Sanções Contratuais para cada uma das obrigações elencadas no Caderno de Encargos, devidamente graduadas de acordo com a gravidade da infração, tendo esta cláusula sido objeto de aperfeiçoamento em conformidade com as Recomendações constantes do Parecer nº 63/2019 e na sequência dos pedidos de esclarecimento solicitados;
- Cláusula 29.^a - Não exoneração de Cumprimento;
- Cláusula 30.^a - Autorização de Dados Pessoais;

b) No que respeita às Cláusulas Técnicas (Parte II), passou a constar critérios para a formação do preço base (infra); a descrição dos percursos a efetuar (n.º km/dia e valor total do Km/dia, por percurso), relativa ao transporte escolar e não escolar; bem como foi introduzida a Planta de Transportes do Concelho Ensino Básico e Secundário (constante também do Plano de Transportes);

c) Do Anexo ao Caderno de Encargos constam os respetivos horários do transporte escolar e não escolar.

27. Tendo por referência a informação económica prestada pelo Município de Mêda, nomeadamente as contas de exploração referentes aos anos letivos de 2018/2019 e 2019/2020 (até março de 2020) e as contas previsionais 2020/2021, bem como os esclarecimentos adicionais, podemos concluir o seguinte:

- a) De acordo com os requisitos de serviço público e respetivos pressupostos económicos, o modelo previsional consubstancia a realização de 179 dias de operação, 472 kms/diários e 84.488 Kms/totais, perfazendo um total de custos de [confidencial], já incluindo a margem de remuneração.
- b) O Município da Mêda esclareceu que a remuneração foi calculada tendo por base as margens praticadas no setor (10% dos custos totais);
- c) Cerca de 45% dos custos totais correspondem a [confidencial];

- d) O modelo consubstancia ainda a realização de “carreiras não escolar”, num total de 36 dias de operação, com exceção da carreira Mêda-Rabaçal -Mêda, cujo período de exploração corresponde a um total de 179 (idêntico ao escolar);
- e) O Município de Mêda, em resposta aos esclarecimentos solicitados pela AMT, informou que “...*De facto, no corrente ano, e devido ao enquadramento inusitado e assolador, e carecendo de atuação emergente face à Pandemia provocada pelo SARS-CoV-2, o Município deliberou submeter a concurso os percursos respeitantes a carreiras de transporte não escolar, porquanto se afiguram serviços essenciais a prestar aos Municípios e a transportadora contratada no ano letivo anterior, prestava esses serviço não se demonstrou interessada na sua realização, bem como da consulta informal a outros operadores, não demonstram qualquer interesse na sua realização*”.
- f) Analisando o impacto económico da inclusão das carreiras não escolar no modelo, perspectiva-se que a conjugação das “carreiras estudantes” e “não estudantes” não se traduz no aumento dos custos unitários, sendo de referir que no modelo económico relativo às carreiras não estudante foram apenas contabilizados os custos variáveis.
- g) Com efeito, e considerando o modelo global, os custos totais unitários por Km ascendem a [confidencial]Km, não apresentado oscilações significativas comparativamente aos custos unitários referentes aos anos escolares 2018/2019 e 2019/2020 que se situaram respetivamente em [confidencial]

[confidencial]

(Quadro - Drivers e Estimativas de Custos dos percursos)

- 28. Mais se refere que as regras relativas à remuneração encontram-se plasmadas na Parte II do Caderno de Encargos, sendo de referir que “...*nos termos da alínea b) ao montante previsto na alínea a) será deduzido, na faturação relativa à compensação financeira, o valor das receitas tarifárias cobradas pelo operador...*”.
- 29. Assim, no que diz respeito à componente económico-financeira da operação/procedimento, cumpre relevar os elementos trazidos ao conhecimento desta autoridade, nos esclarecimentos prestados pelo município e através da documentação apresentada.

III – DA ANÁLISE

Enquadramento

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 mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
33. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes.

34. 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 organizativos¹².
35. A celebração de contratos interadministrativos entre o Município e a CIM, afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
 - Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
36. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou

¹² 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.

parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço designada público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.

37. O Município celebrou com a CIMBSE Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências do Serviço Público de Transporte de Passageiros, na qual delegou o presente serviço de transporte escolar de passageiros em carreira pública.
38. 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 Regulamento¹³ no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
39. 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

¹³ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

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.

40. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁴ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
41. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.
42. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma"*.

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 (...). 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.

43. 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.
44. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "*gross cost*" e "*net cost*", em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
 - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
 - A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
 - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "*net cost*";
 - O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
 - Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
45. No caso concreto, sem prejuízo de estar em curso o procedimento concursal para toda a região aberto pela CIMBSE, que se encontra para Parecer nesta Autoridade, estamos perante um Concurso Público urgente, aberto ao abrigo do disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 16º, alínea b) do nº 1 do artigo 20.º e artigos 155º e seguintes do C.C.P, o qual deveria ter sido remetido a esta Autoridade de forma mais antecipada, não pondo em causa os prazos legais concedidos a esta Autoridade para emissão do respetivo Parecer prévio, e por forma a que a abertura do procedimento permitisse a efetiva apresentação de propostas de vários concorrentes, que dificilmente virá a acontecer, tendo em consideração o prazo exíguo concedido para apresentação das respetivas propostas por parte de potenciais concorrentes.

46. Sem prejuízo de o Município ter ainda de remeter a esta Autoridade o Relatório de execução, conforme Determinação constante do Parecer nº 63/2019, de 13 de agosto, dever-se-á mencionar que o Município procedeu ao aperfeiçoamento do Caderno de Encargos, em cumprimento das Determinações e Recomendações plasmadas naquele Parecer, assim como, na sequência dos pedidos de esclarecimentos solicitados por esta Autoridade.
47. Sem prejuízo do antedito, as peças procedimentais poderão ser ainda objeto de correção de algumas gralhas detetadas no âmbito da sua análise, cuja revisão se recomenda.
48. 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 transportes¹⁵, além de ter 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.
49. Tendo por referência a informação económica prestada pelo Município, nomeadamente as contas de exploração referentes aos anos letivos de 2018/2019 e 2019/2020 (até março de 2020) e as contas previsionais 2020/2021, bem como os esclarecimentos adicionais, podemos concluir o seguinte:

¹⁵ 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 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-pc3babilicos-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 (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-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 ; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: 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 de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

- De acordo com os requisitos de serviço público e respetivos pressupostos económicos, o modelo previsional consubstancia a realização de 179 dias de operação, 472 kms/diários e 84.488 Kms/totais, perfazendo um total de custos de [confidencial] já incluindo a margem de remuneração;
 - O Município esclareceu que a remuneração foi calculada tendo por base as margens praticadas no setor (10% dos custos totais);
 - Cerca de 45% dos custos totais correspondem a [confidencial];
 - O modelo consubstancia ainda a realização de “carreiras não escolar”, num total de 36 dias de operação, com exceção da carreira Mêda-Rabaçal -Mêda, cujo período de exploração corresponde a um total de 179 (idêntico ao escolar);
50. O Município, em resposta aos esclarecimentos solicitados pela AMT, informou que *“...De facto, no corrente ano, e devido ao enquadramento inusitado e assolador, e carecendo de atuação emergente face à Pandemia provocada pelo SARS-CoV-2, o Município deliberou submeter a concurso os percursos respeitantes a carreiras de transporte não escolar, porquanto se afiguram serviços essenciais a prestar aos Municípios e a transportadora contratada no ano letivo anterior, prestava esses serviços não se demonstrou interessada na sua realização, bem como da consulta informal a outros operadores, não demonstram qualquer interesse na sua realização”*.
51. Analisando o impacto económico da inclusão das carreiras não escolar no modelo, perspetiva-se que a conjugação das “carreiras estudantes” e “não estudantes” não se traduz no aumento dos custos unitários, sendo de referir que no modelo económico relativo às carreiras não estudante foram apenas contabilizados os custos variáveis.
52. Com efeito, e considerando o modelo global, os custos totais unitários por Km ascendem a [confidencial]Km, não apresentado oscilações significativas comparativamente aos custos unitários referentes aos anos escolares 2018/2019 e 2019/2020 que se situaram respetivamente em [confidencial].
53. Mais se refere que as regras relativas à remuneração encontram-se plasmadas na Parte II do Caderno de Encargos, sendo de referir que *“...nos termos da alínea b) ao montante previsto na alínea a) será deduzido, na faturação relativa à compensação financeira, o valor das receitas tarifárias cobradas pelo operador...”*.
54. Em face do que antecede, não se afiguram objeções ao modelo económico, sendo de reforçar a necessidade de serem reportadas pelo operador as contas de exploração

referentes às “carreiras escolares” e “não escolares” e as correspondentes receitas tarifárias.

55. Assim, pelos motivos referidos, não será de obstar à promoção do presente procedimento concorrencial 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.
56. Por outro lado, o procedimento contratual em apreço sofreu um aperfeiçoamento das respetivas cláusulas contratuais, advenientes da incorporação das Determinações definidas por esta Autoridade no Parecer n.º 63/2019.
57. A abertura de procedimento concorrencial a outros operadores poderá permitir, pelo menos em teoria, a apresentação de outras propostas de outros operadores, com propostas de valor mais baixo.
58. Em futuros procedimentos a celebrar pelo Município deve ser feita a enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigação de serviço público; bem como cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado, assim como a valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público.
59. Por outro lado, não é possível estimar quais os impactos económicos da COVID-19 na economia em geral e no setor do transporte público em particular, sendo tal de esclarecer e ser devidamente integrando na fundamentação do próximo procedimento a lançar.
60. Poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises. Para a economia portuguesa foram, até à presente data, publicadas as projeções do Banco de Portugal (em 26-03-2020) e do Fundo Monetário Internacional (em 14-04-2020), conforme os quadros seguintes:

	2020	2021
--	------	------

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

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

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

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

61. Da análise das referidas projeções, conclui-se que no ano 2020 existirá quebra da atividade económica e no ano de 2021 poderemos ter recuperação da atividade económica.
62. De qualquer modo, seria de equacionar a revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita.
63. Ainda assim, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹⁶, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
64. Nesse sentido, considera-se ser de recomendar que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações prevista nos artigo 22.º, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam

¹⁶ 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".

contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.

65. Realça-se, por um lado, a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração.
66. No cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.
67. Contudo, a atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual¹⁷, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
68. Ainda assim, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível

¹⁷ 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. (...)”.

de qualidade suficientemente elevada¹⁸, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

69. 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, na prestação de um serviço público essencial¹⁹.
70. 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.
71. 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.
72. 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.
73. 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.
74. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se

¹⁸ 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".

¹⁹ 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.

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.

75. 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.
76. 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.
77. Assim, para que o presente Parecer seja favorável e não seja convolado em negativo, será, pois, necessário, acatar todas as determinações elencadas *infra*,

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

78. Ainda que estejamos na pendência do lançamento de um concurso público pela CIM-BSE, mas tendo em conta que até à adjudicação se terá de manter o serviço às populações, será de determinar:
 - Garantir que os percursos objeto das peças de procedimento em análise se encontram efetivamente contemplados no concurso público internacional, remetido pela CIMBSE a esta Autoridade, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo;
 - A obrigatoriedade de as propostas submetidas a concurso conterem informação detalhada sobre o modelo económico-financeiro, nomeadamente os pressupostos económico-financeiros (principais *drivers* de custos e fontes de financiamento), as estimativas de custos por categoria, as receitas e remuneração do capital;
 - Além do Relatório referido no Parecer n.º 63/2020, de 13/08/2020 da AMT, que, no prazo de 6 meses, a contar da notificação do presente Parecer, se elabore e remeta a esta Autoridade relatório de execução contratual, contendo a avaliação e informação, sobre: (i) Se as especificações técnicas e contratuais foram as

adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas; (ii) Se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou alteração de custos de contexto; (iii) Se os custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços; se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada e se o lucro do operador é razoável, tendo em consideração as OSP e a jurisprudência europeia e nacional;

- Deve ser garantido o cumprimento do previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019²⁰; responsabilidade da Autoridade de Transportes, e na qual o operador deve colaborar;
- Seja garantido o cumprimento dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, nos termos das orientações emitidas pela AMT²¹.
- Que se garanta a transmissão de informação estabelecida no artigo 22.º do RJSPTP (nomeadamente, reporte da Concessionária sobre os custos incorridos com a prestação do serviço do transporte escolar e não escolar, nomeadamente os custos com o pessoal, com o material circulante, combustível, despesas de manutenção, seguros e outras consideradas relevantes, e as respetivas receitas tarifárias do operador), fazendo constar cominação no contrato pelo seu não cumprimento pelo operador, devendo o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, no prazo de um mês, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como apurar outros eventuais incumprimentos contratuais.

79. Do mesmo passo, recomenda-se:

- A ponderação da situação epidemiológica decorrente do COVID 19, na medida em que o Município analise e pondere as estimativas relativas à procura/receita, no que respeita ao presente contrato e ao futuro contrato de serviço público de transporte de passageiros²²;

²⁰Ver Orientações da AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

²² Ponderar se é considerado necessário revisitar nas peças do procedimento – que irão conformar o contrato a celebrar – questões tais como: (i) Reposição do equilíbrio financeiro do contrato, com fundamento na alteração das circunstâncias, (si)

- A necessidade de serem reportadas pelo operador as contas de exploração referentes às “carreiras escolares” e “não escolares” e as correspondentes receitas tarifárias.
- A divulgação de informação sobre a existência ou não de terminal ou interface público afeto àquela atividade e, caso exista, informar sobre as regras de utilização e custos associados, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro; quais as taxas e Regulamentos aplicáveis pela sua utilização;
- Que o Município defina as tarifas aplicáveis ao transporte público de passageiros ou que essa receita seja tida em consideração na escolha do concorrente vencedor, devendo ainda dar-se cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- O cumprimento das orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes mas também da entidade adjudicante;
- Que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;
- Que sejam auditados e certificados os dados de base para o cálculo de compensações, tendo em conta, designadamente, os sistemas contabilísticos do operador²³ seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub²³, ao abrigo do PART) ou passes escolares.

Possibilidade(s) de a execução do contrato ser total ou parcialmente suspensa, com fundamento na impossibilidade temporária de cumprimento, (iii) Modificação do Contrato por razões de interesse público ou por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (nestes casos, dependendo da situação concreta, poderá haver lugar a reposição do equilíbrio financeiro ou o direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, de acordo com critérios de equidade), (iva) Cláusulas que acomodem casos de “força maior”, fundamentando um incumprimento total ou parcial do contrato (esta possibilidade depende da existência e do conteúdo de cláusulas contratuais de força maior), desde que a parte que o invoque fundamente o efeito da situação de alerta na impossibilidade de cumprir pontualmente o contrato e a impossibilidade de adotar medidas alternativas, ou a insuficiência das mesmas. Em tese, o cocontratante poderá, ainda, eventualmente resolver o contrato, com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, desde que a resolução não implique grave prejuízo para a realização do interesse público no caso concreto, ou, ainda que implique grave prejuízo, quando a manutenção do contrato coloque manifestamente em causa a viabilidade económico-financieira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo

²³ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

- No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção ao Município na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais²⁴, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁵;
 - O cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
 - O cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.
80. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações referidas 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 incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
81. Assim, para que o presente parecer seja considerado favorável será, pois, necessário, que o Município acate todas as determinações elencadas.
82. 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.
83. 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.
84. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e

²⁴ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

²⁵ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos²⁶, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

85. Naturalmente, estas considerações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade 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 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

86. 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 procedimento de concurso público internacional da CIMBSE;
 - 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;
 - De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do

²⁶ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPPT 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.

cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas;

- Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados equitativamente em termos concorrenciais, organizativos e institucionais;
- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos 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.

Lisboa, 24 de setembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho