

PARECER N.º 76/2020

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

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Almeida (Município), através de mensagem de correio eletrónico de 10 de julho 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 Internacional*”, tendente à “*aquisição de Transporte Escolar em Serviço Público de Transporte de Passageiros regular*”, 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 Ecossistema 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;

- 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

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

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

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

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

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

atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

8. A Câmara Municipal de Almeida (Município), através de *email* de 10 de julho 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 Internacional, tendente à “*aquisição de Transporte Escolar em Serviço Público de Transporte de Passageiros regular*”, 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.
9. O referido *email* vinha acompanhado pelos seguintes documentos:
 - a. Documentação de suporte à fixação do preço base;
 - b. Pedido de cabimentação;
 - c. Cabimentação;
 - d. Despacho de Abertura do Concurso
 - e. Caderno de Encargos;
 - f. Anexo III (Horários-Km)
 - g. Programa de Procedimento e
 - h. Júri do procedimento.
10. A 29 de julho de 2020, esta Autoridade solicitou esclarecimentos ao Município, os quais foram respondidos a 07 de agosto de 2020, a coberto do qual foi transmitido o ofício n.º 3340/2020, com a mesma data.
11. Não satisfeita com os esclarecimentos obtidos, esta Autoridade solicitou, através de *email* com data de 24.08.2020, uma resposta mais completa às questões anteriormente efetuadas, em particular, em matéria de instrumentos de Planeamento, Racional

Económico-Financeiro e Modelo financeiro adotado, sendo que a resposta ao pedido de esclarecimentos adicionais foi remetida a esta Autoridade através de *email* de 27 de agosto de 2020, a coberto do qual foi remetido o ofício n.º 3473/2020.

12. Na sequência de conversa telefónica com o Município e após obtenção de alguns dados da operação, em cumprimento do disposto no artigo 22.º do RJSPTP, aquela edilidade remeteu a 4 de setembro a informação entretanto disponibilizada pelo operador “Viúva Monteiro & Irmão”, no que respeita ao circuito correspondente ao Lote 4, que foi tida em consideração.
13. *“Sendo necessário efetuar aquisição de serviços de transportes escolares em serviços públicos de transporte de passageiros regular e, uma vez que até à presente data, não foi, por parte da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela lançado o respetivo procedimento concursal (competências que o Município de Almeida transferiu para essa Comunidade)”*, entendeu o *“Município [...], adquirir este serviço, sempre com a cláusula de salvaguarda que o contrato mantém-se em vigor até ao final do ano letivo, ou até à formação do contrato por parte da CIM-BSE, consoante o caso que ocorra primeiro”*.
14. Face ao exposto, e sendo essencial o lançamento deste procedimento, o Município procedeu à abertura do procedimento, *“por Concurso Público Internacional, nos termos da alínea a), do nº 1, do artigo 20º, conjugado com o artigo 38º do Código dos Contratos Públicos (CCP), para Aquisição de Transporte Escolar em Serviço Público de Transporte de Passageiros regular, em que o valor estimado para a despesa a efetuar”* era inicialmente de *“cerca de [confidencial] cujo valor foi posteriormente revisto (em baixa) pelo Município, uma vez que se verificou, entretanto, a previsão da redução do nº de alunos/passageiros a transportar no próximo ano letivo, tendo sido dado conhecimento desse facto a esta Autoridade, em sede de resposta do Município a pedido de esclarecimentos desta Autoridade.*
15. O serviço de transporte em apreço, relativo à aquisição de serviços públicos de transporte escolar em carreira pública, com 6 Lotes, foi já objeto de Parecer desta Autoridade (Parecer nº 33/2019, de 29-08-2020), no que respeita ao ano letivo transato.
16. Naquele parecer foram emitidas as seguintes Determinações:
 - *“Deve ser esclarecida a cláusula 10.ª, nos termos já referidos, designadamente quanto às diferentes consequências dos diversos desvios previstos a horários e circulações;*

- *Quando se refere que todos os lugares dos veículos utilizados devem ser equipados, deve ser esclarecido, o que se entende por "equipados";*
- *Deve ser prevista a aplicação de sanções contratuais para todas as obrigações - exceto para as quais já se encontram previstas sanções específicas, independentemente da existência da figura da resolução contratual;*
- *Deve ser previsto o período relevante para a aferição de incumprimentos, podendo ser diário ou coincidente com o período de reporte e recolha de dados (mensal), no sentido de evitar a diluição de quebras de serviço e/ou ponderar estabelecer um grau de maior ou menor gravidade;*
- *Deve ser previsto o período de transição inicial, de forma a assegurar a entrada, sem disrupções de um novo operador;*
- *No procedimento concursal deve ser divulgada informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio;*
- *Deve ser inserida, no caderno de encargos, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.^o -A do CCP, com indicação das principais competências do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da concessionária; (ii) Assegurar a ligação quotidiana entre a concessionária e o concedente; (iii) Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho da concessionária; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias.*
- *[...] Determina-se também que:*
- *Deve ser garantido que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, relativos a dados de gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada²⁹, por gasto, rendimento e linha, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração;*
- *Deve ser elaborado um relatório mensal e final de execução contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem, especificadamente, os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e amplamente expressos no presente*

parecer. Do mesmo passo, os dados de base transmitidos devem ser confirmados/completados nas execuções mensais e final tendo em conta o maior detalhe dos gastos e rendimentos associados à exploração do serviço público, de acordo com o previsto no RJSPTP;

- Devem ser tidos em contas os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁰.e remeter tal informação à AMT;*
- Devem ser transmitidos à AMT os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;*
- Devem ser elaborados os relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7º do Regulamento, pelo menos deste 2015.*
- Determina-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:*
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;*
- Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, também para os efeitos das anteriores determinações;*
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;*
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;*
- Ter em conta as obrigações de comunicação à Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio”.*

17. O procedimento e respetivas peças procedimentais são muito semelhantes ao procedimento concursal que foi objeto do Parecer nº 33/2019, de 29/08/2019, desta

Autoridade, tendo, no entanto, o Município introduzido, entretanto, algumas alterações, decorrentes do acolhimento pelo Município das Determinações plasmadas naquele Parecer desta Autoridade, a saber:

- Foi incluído no caderno de encargos para este novo concurso novas obrigações do adjudicatário na cláusula 5.º, a saber:
 - a) A necessidade de dar *“cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei nº 9/2015, de 15 de Janeiro” (“Cumprir pontualmente os deveres e obrigações impostos pelo 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 e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e respeitar integralmente os direitos dos Clientes reconhecidos pelo mesmo decreto-lei”)*;
 - b) O cumprimento *“com máximo rigor os horários constantes da Parte II do CE e evitar atrasos sob pena de aplicação de sanções contratuais definidas na Clausula 10ª deste Caderno de Encargos”*;
 - c) Foi acrescentado na alínea m) da clausula 5ª do caderno de encargos, em matéria de prestação de informação ao Município, o seguinte *“de acordo com Regulamento 430/2019, assim como no nº 1 do artigo 7º do Regulamento (CE) 1370/2007.”*
 - d) O adjudicatário deverá *“ainda apresentar um relatório mensal com a evolução de todas as operações objeto do serviço e com o cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato, junto com a fatura mensal, indicando os seguintes dados;*
 - *O número de passageiros transportados em cada circuito por paragem;*
 - *Número de dias em que foi efetuado o serviço por circuito;*
 - *Os quilómetros percorridos por circuito.*
 - *Pessoal e viatura(s) usadas;*
 - *Quantidade de títulos de transporte vendidos (por tipo, valores unitários, valores parciais e valores totais);*

- *Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);*
 - *Número de substituições de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);*
 - *Número de avarias de viatura (motivo, dia, hora de início e fim da ocorrência);*
 - *Outros factos que se considere relevantes;*
 - *No final da execução do contrato, o prestador de serviços deve ainda elaborar um relatório final, discriminando os principais acontecimentos e atividades ocorridas em cada fase de execução do contrato conforme indicadores contantes no seguinte link:
http://www.amtautoridade.pt/media/1777/csita_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.*
- e) *“Obrigação de comunicar até ao final do contrato à entidade adjudicante a informação constante do artigo 22.º da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho”.*
- Foi esclarecida e alterada a clausula 10.º relativas às sanções, que restabelece a graduação da culpa do adjudicatário, podendo a falta de cumprimento de obrigação do adjudicatário consubstanciar uma infração leve, grave e muito grave, sancionável com multas contratuais de €250 até 1000€, 1000€ até €5000 e €5000 até €10000, respetivamente, de acordo com a gravidade da atuação; e passando esta cláusula a sancionar o não cumprimento de obrigações de reporte (*“Será aplicada penalização pela não entrega dos elementos constantes da alínea f), g), h), i), m) e nº 3 da Clausula 5ª deste Caderno de Encargos. Por cada dia de atraso será aplicado 250€/dia”*).
 - Além disso, a *“não entrega dos elementos constantes da clausula 5ª deste Caderno de Encargos determina a perda do direito da entidade adjudicatária de qualquer compensação financeira pela realização do serviço público de transporte”*.
 - Foi acrescentada uma Cláusula relativa ao Gestor do Contrato, incumbido de:
“a) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do adjudicatário; b) Assegurar a ligação quotidiana entre o adjudicatário e a entidade adjudicante; c) Elaborar relatórios, a remeter à

entidade adjudicante, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do adjudicatário; d) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias”.

- Foi acrescentado na Parte II do Caderno de encargos que: *“Deve o operador possuir os adequados sistemas de contabilísticos, relativos a dados de gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregar, por gasto, rendimento e linha, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração”.*
- Foram analisados os circuitos efetuadas, e foram introduzidas algumas alterações para melhor utilização dos recursos, designadamente:
 - a) Foram efetuadas algumas melhorias nos circuitos em termos de paragens e recolha de alunos, por se verificar mais rentável, nomeadamente ao lote 2, no qual se acrescentou uma paragem (Freixo ALD); no lote 3 foi reduzido o número de paragens; já no lote 4 foi acrescentado nova paragem;
 - b) Foi também efetuado alteração ao número de alunos, uma vez que, entretanto, agrupamento de escolas já fez chegar ao Município o número de alunos para o ano letivo 2020/2021;
 - c) Verifica-se também neste novo concurso que o número de dias a transportar é superior ao do ano transato.
- Foi acrescentado na Parte II, relativa às Especificações Técnicas, do Caderno de Encargos que “[o] valor da receita efetuada com a cobrança de bilhetes reverte exclusivamente para o adjudicatário, sendo que o título de transporte / tarifa a aplicar não deve ser superior ao título de transporte do operador para cada ano, salvo atualização da tarifa conforme disposto no Decreto lei nº 298/2019 de 19 de novembro”, tendo o Município enviado a tabela de preços praticados em matéria de títulos de transporte pelos anteriores operadores dos circuitos em análise.

18. De acordo com a proposta submetida a parecer prévio da AMT, o Preço Base para a totalidade dos 6 lotes a concurso é, atualmente, de [confidencial] subdivididos por lote do seguinte modo:

- Lote 1 – Circuito 1 – Aquisição de serviço público de transporte de passageiros regular – Almeida – Miuzela extensão total de 110 Km – [confidencial]

- Lote 2 – Circuito 2 – Aquisição de serviço público de transporte de passageiros regular – Alto Leomil – Almeida extensão total de 86 km – [confidencial]
- Lote 3 – Circuito 3 – Aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros regular – Paraizal – Almeida extensão total de 120 km – [confidencial]
- Lote 4 – Circuito 4 – Aquisição de serviço público de transporte de passageiros regular – Miuzela – Almeida – extensão total de 96 km – [confidencial]
- Lote 5 – Circuito 5 – Aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros regular – Escalhão – Almeida extensão total de 64 km – [confidencial]
- Lote 6 – Circuito 6 – Aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros regular Escarigo - Vilar Formoso extensão total de 84 km – [confidencial]

19. Em resposta ao pedido de esclarecimentos efetuado pela AMT⁶, o Município de Almeida apresentou em 27/08/2020 informação sobre a evolução dos custos, da procura e do número de dias de transporte os dados históricos e previsionais referente aos Contratos “Anterior 2019/2020” e “Novo 2020/2021” que se reproduzem nas tabelas n.º 1 e 2:

Tabela n.º 1 – Contrato Anterior 2019/2020

[confidencial]

Tabela n.º 2 – Contrato Novo 2020/2021

[confidencial]

20. Com base na análise comparativa entre os dois Contratos verifica-se a revisão em baixa do Preço Base de [confidencial] para [confidencial] que, segundo os esclarecimentos prestados por aquele Município, resulta, em boa medida, do efeito conjugado da redução global do número de alunos a transportar, mais precisamente da redução global de 260 para 199 alunos⁷, do incremento do número de dias de transporte (+ 5 dias) e da atualização dos custos à taxa de inflação (1.1%):

- *“Lote 1: O aumento deve-se à diminuição do número de alunos a transportar, sendo a diminuição destes alunos relativo à última paragem, logo com o custo de passe inferior – (8 alunos), acréscimo da taxa de inflação de 1,1% ao preço e aumento no número de dias a transportar (5 dias).*

⁶ A AMT solicitou informação sobre os dados históricos e atuais da concessão quanto a procura, custos e receitas/proveitos, produção, operação e manutenção associadas a cada uma das linhas, títulos, equipamentos e infraestruturas associadas e à gestão em geral da operação, incluindo indicadores de desempenho e fornecimento e serviços externos.

⁷ O Município de Almeida procedeu à revisão em baixa do número de alunos com base nas listagens reais, que foram enviadas pelo agrupamento de escolas.

- *Lote 2: O aumento deve-se ao aumento do número de alunos a transportar (12 alunos), acréscimo de uma paragem no circuito (Freixo ALD), acréscimo da taxa de inflação 1.1% ao preço e aumento no número de dias a transportar (5 dias).*
- *Lote 3: A diminuição do valor deve-se à diminuição do número de alunos a transportar – 32 alunos, alteração significativa do circuito com diminuição de paragens, aumento de dias a transportar (5 dias) e acréscimo da taxa de inflação de 1.1% ao preço.*
- *Lote 4: A diminuição do valor deve-se à diminuição do número de alunos a transportar (16 alunos), alteração significativa ao circuito com aumento de paragens, aumento de dias de transportar (5 dias) e acréscimo da taxa de inflação de 1.1% ao preço.*
- *Lote 5: A diminuição do valor deve-se à diminuição do número de alunos (10 alunos), aumento dos dias a transportar (5 dias) e acréscimo da taxa de inflação de 1.1€ ao preço.*
- *Lote 6: A diminuição do valor deve-se à diminuição do número de alunos (7 alunos), aumento dos dias a transportar (5 dias) e acréscimo da taxa de inflação de 1.1% ao preço, acréscimo de uma paragem no circuito”.*

21. A AMT solicitou ainda esclarecimentos sobre a racional económico-financeiro subjacente ao apuramento do valor base para cada um dos circuitos com o objetivo de avaliar da adequação da compensação/remuneração aos custos e receitas associados à prestação dos serviços.
22. Sobre esta matéria, o Município esclareceu que o valor do Preço Base teve por referência os valores apresentados nas propostas apresentadas pelos concorrentes Viúva Monteiro & Irmão, Lda. e Rodoviária da Beira Interior, S.A., nomeadamente os valores unitários para o custo diário do passe (CDP) e o valor da compensação de cada circuito referentes aos valores adjudicados relativos aos procedimentos de contratação referentes ao ano letivo 2019/2020:⁸

[confidencial]

Tabela n.º 3 - Valores adjudicados em 2019/2020

⁸ À data dos esclarecimentos prestados à AMT em 27/08/2020, o Município de Almeida referiu que não tinha sido ainda apresentada por parte dos operadores informação relativa ao cumprimento do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

23. Em resposta ao pedido de esclarecimento desta Autoridade, relativo ao cumprimento do artigo 22.º do RJSPTP, por parte do/s atual/ais operador/es - e sem prejuízo da informação entretanto transmitida ao Município pelo operador “Viúva Monteiro” no início deste mês -, esclareceu o Município, a 27 de agosto de 2020, que “[n]ão foi ainda apresentado por parte dos operadores informação relativo ao cumprimento do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, tendo já o Município de Almeida notificado os operadores, através de comunicação oficial”, que anexou à resposta.

III – DA ANÁLISE

Enquadramento

24. 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.
25. 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.

26. 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.
27. 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.
28. 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 organizativos⁹.
29. A celebração de contratos interadministrativos entre o Município e a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, 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

⁹ 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.

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.

30. 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 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.
31. O Município de Almeida celebrou com Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela 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.
32. 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 Regulamento¹⁰ 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.

¹⁰ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

33. 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.

34. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹¹ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

35. 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.

36. 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

¹¹ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

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

37. 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.

38. 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.

39. No caso concreto estamos perante um Concurso Público internacional, aberto ao abrigo do disposto na alínea a), do n.º 1, do art.º 20º do Código dos Contratos Públicos (doravante designado por CCP), alterado e republicado pelo D.L nº 111-B/2017 de 31 de agosto.
40. 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 transportes¹², 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.
41. A fundamentação económica apresentada pelo Município de Almeida enferma de informação detalhada sobre os critérios relativos à construção dos “custos diários dos passes”, tendo sido baseada conforme já referido anteriormente nas propostas das

¹² 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-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf (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/>

concorrentes de concursos anteriores e nos valores adjudicados à Viúva Monteiro & Irmão, Lda. e Rodoviária da Beira Interior, S.A.

42. Neste sentido, a proposta em apreço preconiza uma abordagem conservadora em matéria de evolução dos custos e dos valores das compensações, sendo ainda de referir que a mesma foi ajustada em função dos dados reais da procura.
43. Refere-se que o preço médio unitário do valor das compensações por quilómetro está compreendido entre [confidencial], não apresentando variações substanciais entre os vários procedimentos lançados pelo Município.
44. Se considerarmos a informação vertida no Relatório da AMT “Compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros regular em 2018”, verificamos que o valor das compensações subjacente ao presente concurso se enquadra dentro dos valores de referência da despesa pública relativa ao transporte escolar.
45. No entanto, é preciso ter presente a necessidade de as peças de concurso serem robustecidas relativamente:
 - a. À 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;
 - b. À necessidade de reporte por parte da Concessionária dos custos incorridos com a prestação do serviço do transporte escolar, nomeadamente os custos com o pessoal, com o material circulante, combustível, despesas de manutenção, seguros e outras consideradas relevantes, dando cumprimento ao disposto no artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
46. 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.
47. Por outro lado, o procedimento contratual limita-se a replicar as anteriores condições contratuais, com alguns ligeiros ajustes e propostas de alterações advenientes da incorporação das Determinações definidas por esta Autoridade, sendo de sublinhar que

o anterior modelo contratual e financeiro foram validados pela AMT (Parecer n.º 33/2019, de 29.08.2020).

48. 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.
49. 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.
50. 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.
51. Poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises. Para a economia portuguesa foram, até à presente data, publicadas as projeções do Banco de Portugal (em 26-03-2020) e do Fundo Monetário Internacional (em 14-04-2020), conforme os quadros seguintes:

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

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

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

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

52. 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.
53. De qualquer modo, seria de equacionar a revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita.
54. 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 elevada¹³, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
55. Nesse sentido, considera-se ser de recomendar que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações prevista nos artigo 22.º, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
56. 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.
57. 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

¹³ 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".

receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.

58. 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 contratual¹⁴, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
59. 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 elevada¹⁵, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
60. 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 essencial¹⁶.
61. 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

¹⁴ 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. (...)”*.

¹⁵ 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”*.

¹⁶ 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.

da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

62. 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.
63. 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.
64. 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.
65. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
66. 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.
67. 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.

68. 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

69. 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, em dezembro de 2019;
 - 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;
 - Que, no prazo de 3 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 (iv) De que forma foram acolhidas cada uma das Determinações contidas no Parecer da AMT n.º 33/2019, de 29/08/2019;

- Que no futuro procedimento se apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento de todas as obrigações, seguindo as orientações anteriormente transmitidas pela AMT¹⁷;
- 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 se garanta a transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPPT (nomeadamente, reporte da Concessionária sobre os custos incorridos com a prestação do serviço do transporte escolar, nomeadamente os custos com o pessoal, com o material circulante, combustível, despesas de manutenção, seguros e outras consideradas relevantes, 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;
- 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.

70. 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 passageiros¹⁸;

¹⁷ Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gta transportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3a0-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

¹⁸ 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, (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

- 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 possua os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;
- O cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- O cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.

71. 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.

72. Assim, para que o presente parecer seja considerado favorável será, pois, necessário, que o Município acate todas as determinações elencadas.

manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo

73. O Município deve ainda apresentar junto da AMT, no relatório referido no parágrafo anterior, os termos exatos da introdução das determinações no procedimento contratual a lançar no próximo ano letivo, fundamentado as opções tomadas (também quanto às recomendações).
74. Por fim, o Município deve apurar se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou alteração de custos de contexto, é necessário para garantir a transparência objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos.
75. 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.
76. 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.
77. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹⁹, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.
78. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função dos circunstancialismos concretos e da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público.
79. Naturalmente, estas considerações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade do serviço público já disponibilizado à população,

¹⁹ 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.

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

80. 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;
- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes público, assegurando a manutenção de um serviço público essencial;
- Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento concursal é positivo, mas condicionado ao cumprimento das determinações mencionadas, que serão objeto de supervisão e acompanhamento por parte da AMT;
- De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas

também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas;

- 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;
- Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da análise das peças procedimentais de um concurso público para todo o sistema de transportes naquela região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, 11 de setembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho