

PARECER N.º 63/2020

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

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Mêda (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por mensagem de correio eletrónico, com data de 05-12-2019, as peças procedimentais relativas procedimento por ajuste direto da “Rede de Transportes Concelhia - Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar)”, para efeitos de emissão de parecer “prévio” vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, pese embora o contrato - no momento do envio das peças procedimentais a esta Autoridade - já se encontrasse em execução.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que determina que compete à AMT *"Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor"*.
7. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
 - 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.

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.

8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

9. A Câmara Municipal de Mêda remeteu à AMT, por mensagem de correio eletrónico, com data de 05-12-2019, as peças procedimentais relativas ao procedimento por ajuste direto da “Rede de Transportes Concelhia - Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar)”, para efeitos de emissão de parecer “prévio” vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, pese embora o contrato já se encontrasse em execução no momento do envio das peças procedimentais a esta Autoridade.
10. De acordo com a documentação remetida e informação prestada pelo Município, aquela edilidade lançou a 5 de novembro o procedimento por ajuste direto que tem por objeto a aquisição de serviços, no âmbito da “**REDE DE TRANSPORTES CONCELHIA – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES (TRANSPORTE PÚBLICO / TRANSPORTE ESCOLAR)**”, para o ano letivo 2019/2020, “*nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º, conjugado com a subalínea iii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP – Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto*”, com convite apenas a um operador, sendo que apenas submeteu à apreciação desta Autoridade as respetivas peças procedimentais, a 5 de dezembro de 2019, após adjudicação do ajuste direto e de se encontrar em execução o referido serviço de transporte desde 13 de setembro, tendo os efeitos do contrato sido retroagidos àquela data.
11. O Município informou esta Autoridade “*que efetivamente, por lapso, do qual muito [se penitenciavam, as peças do procedimento não tinham sido submetidas] previamente para emissão de parecer prévio conforme o estatuído no citado preceito legal, no entanto, [submetiam naquela data] as peças procedimentais postas a concurso,*

solicitando mui respeitosamente [que a AMT] se dignasse relevar o [...] lapso e [procedesse] à emissão do necessário parecer”.

12. Refira-se, neste âmbito, que através do Ofício 1235-CA/2018, de 04-04-2018, esta AMT solicitou informação ao Município sobre a contratação de serviços de transporte de passageiros, sem sujeição a parecer prévio vinculativo da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
13. Através do Ofício 331-CA/201, de 07-02-2019, esta Autoridade comunicou ao Município que tendo em conta que os referidos contratos se encontravam em execução, não seria emitido o referido parecer prévio vinculativo, sem prejuízo de se alertar para o facto de que o mesmo é essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros.
14. Através do ofício 3110-CA/2019 desta Autoridade, remetido ao Município a coberto de mensagem de correio eletrónico com data de 09 de julho de 2020, foi aquela edilidade informada que *“afigurando-se que os contratos então analisados chegaram ao fim da sua validade, somos a solicitar informação, nos termos das alíneas d), e), o), p) e u) do n.º 1 e alínea c) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º e artigo 40.º todos do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, sobre que contratos estão em vigor, incluindo as respetivas datas de vigência e término, no prazo de 15 dias uteis, sem prejuízo de envio de cópia dos mesmos”.*
15. Não tendo o Município fornecido quaisquer elementos de resposta a esta autoridade, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, esta Autoridade remeteu nova mensagem de correio eletrónico àquele Município insistindo na solicitação de envio da informação referenciada no ofício referido no parágrafo anterior, no prazo de 10 dias.
16. Assim, apenas a 5.12.2019 foi remetida a esta Autoridade, mensagem de correio eletrónico do Município com pedido de parecer “prévio” relativo ao procedimento por ajuste direto (em análise), cuja abertura já tinha sido aprovada a 5 de novembro pelo seu Presidente de Câmara, e que também já tinha sido objeto de Despacho de aprovação da adjudicação a 21 de novembro de 2019, com produção de efeitos retroagidos a 13 de setembro de 2019, tendo o Município, para este feito, invocado o n.º 2 do artigo 287.º do CCP.

17. O referido *email* vinha acompanhado pelos seguintes documentos:
- Convite à apresentação de proposta, com a identificação das características do contrato e do racional económico para a fixação do preço base do contrato;
 - Despacho do Presidente da Câmara Municipal de Mêda, com data de 5 de novembro de 2019, a determinar o início do procedimento de contratação por ajuste direto, de acordo com o n.º 2, do artigo 112.º conjugado com a subalínea iii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, bem como no n.º 1 do artigo 36º do C.C.P. e alínea g) do artigo 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e a determinar o Convite à empresa Transdev; e
 - Caderno de Encargos.
18. *“O Município de Mêda celebrou com a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, doravante designada como CIMBSE, a 30 de novembro de 2018, Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências do Serviço Público de Transporte de Passageiros, o qual sofreu uma adenda celebrada em 17 de outubro de 2019”.*
19. Conforme referido no Caderno de Encargos, *“de acordo com as cláusulas 1ª, 2ª e 3ª da referida Adenda, até que o concurso Público internacional respeitante à concessão da rede de transportes públicos da CIMBSE seja operacionalizado, o Município mantém a competência no que refere à aquisição de transportes escolares, ou à aquisição de passes escolares em transportes regulares, incluindo o pagamento de compensações de obrigação de serviço público que daí decorram; à contratualização e o pagamento de compensações por obrigação de serviço público, que não decorram da necessidade em assegurar o transporte escolar e a contratualização e pagamento de serviços de transporte flexível e/ou regular”.*
20. De acordo com o caderno de Encargos remetido a esta Autoridade:
- Cláusulas 1ª e 3ª dispõem que o contrato [...] *“tem por objeto a aquisição de serviços, no âmbito da **“REDE DE TRANSPORTES CONCELHIA – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES (TRANSPORTE PÚBLICO / TRANSPORTE ESCOLAR)**”, “para o ano letivo 2019/2020, a prestar na área geográfica do Concelho de Mêda”;*
 - Clausula 4ª estabelece que *“[o] contrato a celebrar terá a vigência até 3 de dezembro de 2019, sendo que até à referida data serão prestados serviços durante 56 dias, mantendo-se até ao seu termo os preços e demais condições propostas, atento que a titularidade do contrato de concessão de serviço público em vigor termina nesta data”, que o mesmo “poderá, contudo, prorrogar-se até*

ao final do ano letivo 2019/2020, o que perfará um período total de 169 dias (desde o início do ano letivo), mantendo-se em vigor até à conclusão dos serviços durante o ano letivo de 2019/2020 (vide despacho n.º 5754-A/2019, publicado no Diário da República 2ª Série, nº 115, de 18 de junho de 2019) em conformidade com os respetivos termos e condições e o disposto na lei [...], considerando não ser previsível a data de conclusão do procedimento concursal (concurso público internacional) em curso relativo à concessão do serviço público de transporte de passageiros pela autoridade de transportes competente (CIMBSE) e caso se venham a manter, por via de intervenção legislativa, as condições legais para a exploração do serviço pelo prestador de serviços (ou seja, se forem prorrogadas as autorizações provisórias); “[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 supramencionado, a entidade adjudicante notificará o prestador de serviços, com a antecedência mínima de 15 dias úteis da cessação do contrato”.

- A cláusula 4ª estabelece ainda que “[a] prestação de serviços terá lugar de acordo com o plano em vigor de transporte Escolares para o ano letivo 2019/2020 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.”. e que “[o]s 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)”;
- Clausulas 5ª e 7ª (Preços base e Contratual) estipulam que o “preço base do procedimento estima-se em [confidencial]” e que o “Município de Mêda pagará ao prestador de serviços o valor dia constante da proposta adjudicada, em função do número de dias de serviço prestado, acrescido de I.V.A a taxa legal em vigor”.
- A Cláusula 9.ª estabelece o regime de penalidades contratuais, estipulando que “[p]elo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, a entidade adjudicante pode exigir do prestador de serviços o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos:
 - a) Pelo atraso no cumprimento dos horários estabelecidos no Anexo I (REDE DE TRANSPORTES CONCELHIA) por um período compreendido entre 30 e 60 minutos no montante de € 1000 (mil euros);

b) Pelo atraso no cumprimento dos horários estabelecidos no Anexo I (REDE DE TRANSPORTES CONCELHIA) por um período superior a 60 minutos, ou não comparência nos locais de partida ou de chegada no montante de €5000 (cinco mil euros);

c) Utilização de veículo sem condições ou com condições inferiores às exigidas em lei específica, no montante de € 500,00 (quinhentos euros).

2. Em caso de resolução do contrato por incumprimento do prestador de serviços, a entidade adjudicante pode exigir-lhe uma pena pecuniária até 30% do preço contratual “.

- Cláusula 11.^a, relativa à Resolução por parte do Município de Mêda, estatui que “[s]em prejuízo de outros fundamentos de resolução do contrato previstos na lei, a entidade adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem”.
- Cláusula 17.^a (MODO E VALOR DE PRESTAÇÃO DE CAUÇÃO) estabelece que “[o] valor da caução é de 5% do preço contratual, devendo o concorrente escolhido prestar a caução no prazo de 10 dias a contar da notificação devendo comprovar essa prestação junto do Município de Mêda no dia imediatamente subsequente”.

21. As cláusulas técnicas, constantes da PARTE II do CE, estabelecem ainda o seguinte:

- Em matéria de obrigações de serviço público do prestador de serviço, “o contraente obriga-se:
 - a) A assegurar a realização das concessões que lhe serão adjudicadas, bem como os serviços complementares que se mostrem necessários para garantir o transporte da população não escolar e escolar nos itinerários e horários previstos no Anexo I, denominado “**Rede de Transportes Concelhia**”, nomeadamente, garantir o transporte da população durante o período escolar e período não escolar;
 - b) A cumprir os horários e itinerários acordados e toda a legislação do transporte público e do transporte escolar em carreira pública;
 - c) Fornecer ao contratante os elementos mensais relativos à exploração de cada carreira, juntamente com a emissão das faturas mensais, designadamente: a. O número de passageiros transportados para além dos alunos; b. As receitas tarifárias e c. A conta de exploração.

- d) *Emitir faturação mensal, individualizada por passes escolares e compensação financeira;*
- e) *Permitir que os alunos possuidores de passe escolar tenham direito a utilizar qualquer transporte de “Rede de Transportes Concelhia” que seja assegurado durante o período escolar.*
- f) *Executar o fornecimento dos serviços identificados neste caderno de encargos, dentro dos requisitos enunciados neste, nomeadamente em termos de qualidade, pontualidade, assiduidade e cooperação na adaptação e/ou na alteração de algumas situações elencadas pelo Município, desde que acordadas e organizadas atempadamente com a adjudicatária, como por exemplo, alteração de horários provenientes da organização de atividades, desenvolvidas no final de cada período letivo*
- g) *Realizar todos os serviços inerentes à utilização dos títulos de transporte em apreço que obrigatoriamente permita um transporte com qualidade e segurança dos alunos transportados, assim como as lotações máximas das viaturas de acordo com as condições exigidas pela legislação em vigor;*
- h) *Manter reuniões de avaliação e controlo da execução do objeto do contrato, no mínimo uma reunião por ano letivo;*
- i) *Informar o Município de Mêda de qualquer situação anómala ao normal funcionamento do serviço;*
- j) *Manter os níveis de qualidade, segurança e eficiência do serviço em padrões elevados.*

2 - Se, no decurso do contrato, o adjudicatário deixar, por qualquer motivo, de possuir todos os requisitos exigidos para a prestação dos serviços objeto do presente contrato, este poderá ser resolvido pelo Município da Mêda sem que aquele outro possa, pelo fato, ter direito a qualquer ressarcimento ou indemnização.”

- No que respeita às obrigações do contratante, “o Município da Mêda obriga-se:
 - a) *A requisitar e pagar o passe escolar de todos os alunos do concelho, 1º, 2º, 3º CEB e Ensino Secundário;*
 - b) *Rever o valor a ser pago de acordo com o disposto na alínea anterior por força da eventual revisão automática a que haja lugar de acordo com a taxa de atualização definida para o preço dos transportes públicos pelo Instituto de Mobilidade e do Transporte I.P. e sempre que a mesma tenha lugar”.*

22. A 10-01-2020, esta Autoridade, após análise das peças do procedimento remetidas, solicitou ao Município de Mêda os seguintes esclarecimentos, que deveriam ser respondidos no prazo máximo de 10 dias úteis:

“[...]”

- a) *Qual o motivo para apenas a 5 de dezembro terem sido remetidas – parte- das peças procedimentais relativas ao ajuste direto do transporte em carreira pública no Concelho de Mêda, aprovado em reunião camarária a 5 de novembro de 2019, que carecia de parecer prévio da AMT, tendo ainda em consideração as mensagens de correio eletrónicas remetidas a esse Município (referidas supra) que chamam a atenção da Autarquia para a obrigatoriedade legal da emissão de Parecer prévio da AMT?*
- b) *Qual o racional económico-financeiro subjacente ao valor base da formação do preço base, incluindo o lucro razoável considerado no desenho da aquisição dos serviços de transporte, bem como a identificação do interesse económico geral que justifica a prestação dos serviços de transporte, designadamente a procura por tais serviços e a inexistência natural de prestadores de serviços de transportes na região. Na formação do preço global são importantes, por exemplo, os custos e as receitas considerados pela Autoridade de Transporte, bem como os dados de procura que sustentem a operação dos serviços que se pretendem contratualizar;*
- c) *Além da Transdev, foram convidadas outras empresas licenciadas para o serviço público de transporte de passageiros? Caso a resposta seja afirmativa, indique quais. Caso a resposta seja negativa, justifique.*
- d) *Indique qual o valor praticado em anos anteriores para o desenvolvimento do mesmo serviço público de transporte.*
- e) *Os circuitos contratados foram contemplados no concurso internacional lançado pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE) (remetido a esta Autoridade no início de dezembro de 2019)?*
- f) *Foi feita a definição geométrica, frequências, paragens, horários e número de circulações associados aos serviços a prestar?*
- g) *Tendo em consideração a inexistência dessa informação no caderno de encargos de encargos, questiona-se se no procedimento em apreço foram tidos em consideração os seguintes elementos relevantes:*
 - a. *utilização de instalações de apoio operacional, detidas pela Autoridade de Transporte, disponibilizáveis ao(s) concorrente(s);*

Parte II – Cláusulas Técnicas

1. *Ponto 1, alínea c): Os elementos dos reportes, mensais, trimestrais, semestrais e/ou anuais, devem conter pelo menos as seguintes informações:*
 - a. *Número de passageiros transportados, por linha;*
 - b. *Número de passageiros que entram em cada paragem (validações);*
 - c. *Receitas tarifárias por cada linha e por cada título de transporte;*
 - d. *Índices, ou números, de incumprimento de horários e de circulações;*
 - e. *Fraudes, reclamações ou inquéritos aos passageiros realizados;*
 - f. *Outras informações essenciais para garantir a monitorização apropriada do contrato e a qualidade do serviço de transporte prestados à população.*
2. *Ponto 1, alínea f): requisitos tais como a limpeza ou a manutenção dos veículos não foram encontrados nos documentos apreciados.*
3. *Ponto 3, alínea d):*
 - a. *O parecer obrigatório da Autoridade de Transporte deverá também ser favorável, para que o pagamento da compensação financeira seja realizado.*
 - b. *Qual o modelo tarifário praticado pelo operador, i.e., quais os custos para os passageiros?*
4. *Ponto 3, alínea g): Pequeno lapso ortográfico ‘... como referencial um conjunto de regras ...’*
 - a. *Esta alínea poderá ser traduzida numa expressão analítica que resuma o texto e facilite não só a sua compreensão, mas sobretudo a sua aplicação prática.*

Anexo I

1. *Sugere-se que a definição dos percursos deva ser densificada, nomeadamente com a materialização dos seguintes parâmetros:*
 - a. *Definição geométrica e paragens dos serviços;*
 - b. *Extensão, horário, número de circulações dos serviços;*
 - c. *Informação para passageiros nos pontos de paragem e no interior dos veículos;*
 - d. *Características da frota (capacidade, limpeza, idade e manutenção de veículos);*

A informação enunciada deve, tanto quanto possível, ser disponibilizada quer para o transporte escolar quer para o transporte público regular”.
23. *Solicitou-se, “por fim, o envio de todos os documentos, Despachos e anexos relacionados com o referido procedimento em análise, bem como o esclarecimento de todas as questões colocadas supra, no prazo de 15 dias úteis”.*

24. Após o envio daquela mensagem de correio eletrónico, com pedido de esclarecimentos ao Município, esta Autoridade recebeu a 31.01.2020 um vasto conjunto de informação relativa ao procedimento, a saber: Conta de exploração 2018-2019; percurso ano letivo 2018-2019; Proposta de Plano de Transportes 2019/2020; Plantas I e II; Despacho de Autorização e Aprovação do Procedimento – Transportes Escolares 2019-2020; Ficha e Informação de Cabimento; Informação 5933 de início do procedimento – Transportes escolares 2019-2020 Convite à apresentação de proposta, Caderno de Encargos, proposta apresentada pela empresa convidada e respetivos certificados/atestados; comprovativo de abertura de propostas, de 8/11/2019; Relatório de análise da proposta no âmbito do ajuste direto, com data de 20 de novembro; Despacho de aprovação do relatório de Análise, de 21 de novembro, de 2019; documentos apresentados pelo Operador de Transporte Transdev, S.A., no âmbito do procedimento; Contrato celebrado a 11.12.2019, sendo que alguns destes documentos já tinham sido remetidos a esta Autoridade a 5 de dezembro de 2019.
25. Nessa mesma data (31.01.2020), esta autoridade rececionou ainda um segundo *email* daquele Município, o qual pretendia dar resposta aos pedidos de esclarecimentos solicitados àquele Município (reproduzidos *supra*) a 10.01.2020, cujas respostas se reproduzem *infra* para os devidos efeitos:
- A) *“Efetivamente, por lapso pelo qual muito nos penitenciámos, as peças procedimentais do procedimento de ajuste direto foram aprovadas em 5 de novembro de 2019 sem o parecer prévio de Vossas Excelências, todavia, logo que constatado tal facto tentámos “colmatar” esta falha procedimental remetendo a Vossas Excelências as peças procedimentais, pretendendo ainda assim dar cumprimento, na medida do possível, ao legalmente previsto em termos procedimentais. Em momento algum omitimos tal facto no email que dirigimos a Vossas Excelências.*
- B) *O racional económico financeiro subjacente ao valor base da formação do preço base teve por base os valores praticados no ano letivo 2018-2019, os quais tiveram em consideração todos os custos e receitas que sustentam a operação desse serviço relativamente ao serviço de transporte escolar (conforme documentos fornecidos pelo prestador de serviços – conta de exploração e percursos do ano letivo 2018-2019). Por outro lado, teve-se em consideração o facto de as carreiras públicas, atendendo ao baixo nível populacional no concelho serem acentuadamente deficitárias. Acresce que o Município detém atribuições nos domínios dos transportes e comunicações (alínea c) do n.º 2 do artigo 23.º do Anexo à Lei nº 75/2013, de 12 de*

setembro, na sua atual redação) e competência ao abrigo da alínea gg) do nº 1 do artigo 33º do citado diploma legal, conjugada com as normas constantes do Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro, na sua atual redação, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento e do Conselho de 23 de Outubro de 2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e Lei nº 52/2015, de 9 de junho, na sua atual redação.

Salienta-se ainda o facto de neste concelho não existirem outros meios de transportes coletivos alternativos.

C) No âmbito do procedimento do ajuste direto foi convidada apenas a operadora TRANSDEV INTERIOR, S. A. em função de critério material (subalínea (ii) (e) do nº 1 do artigo 24.º do C.P.P.).

D) o valor (diário) praticado no ano letivo anterior (2018/2019) foi de [confidencial] valor que contempla já a compensação financeira atribuída. No corrente ano não se verificou qualquer aumento no mencionado valor diário.

E) O Município de Mêda, remeteu oportunamente à Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela a informação solicitada, nomeadamente, os circuitos contratados desconhecendo se, contudo, na presente data se os mesmos foram contemplados no concurso internacional lançado ou a lançar.

F) A definição geométrica, frequências, paragens, horários e número de circulações associados aos serviços a prestar encontra-se prevista no caderno de encargos em conjugação com o Plano de Transportes Escolares no Concelho de Mêda para o ano letivo de 2019/2020 para o qual remete o nº 4 da cláusula nona (Prazo) constante do Convite. Remetemos o identificado plano de transportes em anexo.

G) No que concerne à alínea g):

a) O Município não dispõe de Central de Camionagem.

b) Alíneas b), c), d): resulta das obrigações de serviço público do prestador de Serviço previstas no nº 1 Parte II – Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos. No que concerne à alínea d), mensalmente o prestador de serviço público entrega aquando da entrega das faturas respeitantes aos serviços prestados a informação mencionada porquanto os elementos constantes da alínea c) do nº 1 estão referidos a título meramente exemplificativo “...designadamente...”.

e) O regime sancionatório consta das cláusulas 9ª, 11ª e do nº 2 da Parte II das Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos.

- f) *Motivação da Resolução do contrato a celebrar (cláusulas 11^a, 12^a e n.º 2 da parte II das Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos.*
- g) *As demais informações que densificam o procedimento e sua legalidade encontram-se previstas nas peças procedimentais e fases constantes do procedimento administrativo de contratação de ajuste direto, conforme documentos que se anexam.*

Ponto 2 – *Relativamente à duração do contrato (56 dias), correspondem a dias úteis.*

Ponto 3 – *Tendo em conta os valores pagos a título de compensação financeira no ano letivo anterior [confidencial] estima-se que o valor a ser pago no corrente ano letivo seja um valor aproximado.*

Ponto 4 – *Relativamente à cláusula 9^a – Penalidades Contratuais:*

- a) *Pretendeu estabelecer-se que em caso de atraso no cumprimento dos horários estabelecidos por cada um dos percursos (“em função da gravidade do incumprimento”) entre os 30 e 60 minutos, o operador pagará uma pena pecuniária de € 1.000,00 (mil euros);*
- b) *Pretendeu estabelecer-se que em caso de atraso no cumprimento dos horários estabelecidos por cada um dos percursos (“em função da gravidade do incumprimento”) por um período superior a 60 minutos, o operador pagará uma pena pecuniária de € 5.000,00 (cinco mil euros);*
- c) *Em caso de supressão total de 4 serviços a pena pecuniária será de € 20.000,00 (vinte mil euros) por força do previsto na alínea b) do n.º 1 da cláusula 9^a do Caderno de Encargos;*

Ponto 5:

- a) *O Município de Mêda poderá ativar a caução em caso de incumprimento contratual por parte do prestador de serviço público e os danos ou prejuízos causados não sejam ressarcidos voluntariamente pelo mesmo.*
- b) *Em caso de ativação da caução, o prestador de serviço público será notificado pelo Município, no prazo de 10 dias úteis para repor a caução correspondente ao valor acionado pelas formas legalmente admissíveis.*

Parte II – Cláusulas Técnicas

Ponto 1, alínea c):

Os elementos que não se encontram expressamente mencionados na referida alínea serão solicitados ao prestador de serviços mensalmente aquando da entrega das faturas respeitantes aos serviços prestado porquanto os elementos constantes da alínea c) do n.º 1 estão referidos a título meramente exemplificativo “...designadamente...”, sendo que o Município tem competência para fiscalizar cumprimento do contrato.

Ponto 1, alínea f):

Pese embora não se encontre prevista expressamente a limpeza e manutenção dos veículos, consta da alínea f) e j) a menções à qualidade e segurança dos serviços, sendo que a qualidade engloba a limpeza e segurança engloba a manutenção dos veículos.

Ponto 3, alínea d):

- a) *Pretendeu-se dizer: “O pagamento respeitante à compensação financeira apenas poderá ser efetuado após parecer obrigatório da AMT e é efetuado nos termos do anexo ao Regulamento supracitado e decreto Lei nº 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei nº 64/2013, de 27 de agosto por força do preceito legal citado na alínea b) deste item;*
- b) *O modelo tarifário praticado pelo operador é o que resulta da taxa de atualização tarifária regular para o transporte público coletivo de passageiros, a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2020, e que tem como valor a taxa de variação média do Índice de Preços no Consumidor, exceto habitação, nos 12 meses que decorrem entre outubro de 2018 e setembro de 2019, divulgado por Vossas Excelências nos termos do n.º 2 do artigo 6.º, do n.º 1 do artigo 7.º e do artigo 14.º, todos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 430/2019 publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, 16 de maio de 2019, no âmbito da atualização tarifária nos termos dos dados publicitados pelo Instituto Nacional de Estatística, é de 0,38%.*

A Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela [CIMBSE], enquanto Autoridade de Transportes, informou que por deliberação do Conselho Intermunicipal de 12 de novembro de 2019, foi aprovado o valor da Taxa de Atualização Tarifária a vigorar no ano de 2020, a aplicar no território da CIMBSE, no valor de 0,38%, de acordo com disposto no n.º 2, do Art.º 7.º, da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e na sequência da comunicação de Vossas Excelências de 25 de outubro de 2019.

ANEXO I

A definição geométrica, frequências, paragens, extensões, horários e número de circulações aos serviços a prestar encontra-se prevista no caderno de encargos em conjugação com o Plano de Transportes Escolares no Concelho de Mêda para o ano letivo de 2019/2020 para o qual remete o nº 4 da cláusula nona (Prazo) constante do Convite e ainda no SIGGESC”.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, ECONÓMICA E FINANCEIRA DA OPERAÇÃO PROPOSTA

26. Após a análise da documentação remetida e dos esclarecimentos prestados por Mêda, a 31.01.2020, foram solicitados alguns esclarecimentos adicionais em matéria de definição do preço base, do Valor/Km praticado para cada percurso e Km efetivamente percorridos em cada percurso, os quais foram devidamente esclarecidos, através de mensagem de correio eletrónico com data de 03.08.2020, que se reproduz [parte útil], para os devidos efeitos:

[...] No que concerne aos percursos contratados temos o seguinte:

[confidencial]

De salientar que o valor diário previsto para formular o preço contratual conforme previsto no item 3 da Parte II das Cláusulas Técnicas do Caderno engloba o valor dos passes escolares e da compensação financeira a que se refere o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento e do Conselho de 23 de Outubro de 2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e artigo 24.º da lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua atual redação e decreto lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro; Ao montante diário previsto será deduzido, na faturação relativa à compensação financeira, o valor das receitas tarifárias cobradas pelo operador, sendo emitida uma nota de crédito a favor do Município relativamente a esse valor. Desta forma, [conclui o Município] que o valor diário previsto no contrato engloba o valor dos passes requisitados e compensação financeira, sendo que o valor das receitas tarifárias (bilhetes pagos) é restituído ao Município, conforme se referiu”.

27. De acordo com as peças do procedimento submetidas e os esclarecimentos remetidos pelo Município, “o racional económico financeiro subjacente ao valor base da formação do preço base teve por base os valores praticados no ano letivo 2018-2019, os quais tiveram em consideração todos os custos e receitas que sustentam a operação desse serviço relativamente ao serviço de transporte escolar (conforme documentos fornecidos pelo prestador de serviços – conta de exploração e percursos do ano letivo 2018-2019)”.
28. Conforme referido pelo Município, “o valor (diário) praticado no ano letivo anterior (2018/2019) foi de [confidencial], valor que contempla já a compensação financeira atribuída”, sendo que “no corrente ano não se verificou qualquer aumento no mencionado valor diário”.
29. Analisados o documento com os custos de exploração e valores pagos pela Autarquia, no período letivo 2018-2019, ao abrigo do Protocolo, em média o preço pago por VKM,

no ano passado, entre setembro de 2018, para todos os percursos, foi de, em média e para todos os percursos, [confidencial].

30. *“Por outro lado, o Município teve em consideração o facto de as carreiras públicas, atendendo ao baixo nível populacional no concelho serem acentuadamente deficitárias.”*
 31. De acordo com o Município, foi ainda tido em conta *“o facto de naquele concelho não existirem outros meios de transportes coletivos alternativos”*.
 32. No âmbito do procedimento do ajuste direto foi convidada apenas a operadora TRANSDEV INTERIOR, S. A. em função de critério material (sublínea (ii) (e) do nº 1 do artigo 24.º do C.P.P.).
 33. Refere o Município que *“[t]endo em conta os valores pagos a título de compensação financeira no ano letivo anterior [confidencial] estima-se que o valor a ser pago no corrente ano letivo seja um valor aproximado”*.
 34. De acordo com as especificações técnicas do CE, *“O preço base do procedimento corresponde ao valor diário de [confidencial] distribuído por cada percurso, em conformidade a tabela seguinte:*
- [confidencial]
35. 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 a documentação apresentada.

III – DA ANÁLISE

36. 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.
37. 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.
38. 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.
39. 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.
40. 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 organizativos⁵.
41. 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:

⁵ 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.

- 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.
42. 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 público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
43. O Município de Mêda celebrou com Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, doravante designada como CIMBSE, a 30 de novembro de 2018, Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências do Serviço Público de Transporte de Passageiros, o qual sofreu uma adenda celebrada em 17 de outubro de 2019.

44. Ora, de acordo com as cláusulas 1^a, 2^a e 3^a da referida Adenda, “*até que o concurso Público internacional respeitante à concessão da rede de transportes públicos da CIMBSE seja operacionalizado, o Município mantém a competência no que refere [à] aquisição de transportes escolares, ou [à] aquisição de passes escolares em transportes regulares, incluindo o pagamento de compensações de obrigação de serviço público que daí decorram; a contratualização e o pagamento de compensações por obrigação de serviço*”.
45. Questionado o Município sobre se “*os circuitos contratados foram contemplados no concurso internacional lançado pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE) (remetido a esta Autoridade no início de dezembro de 2019)*”, o Município de Mêda respondeu que “*remeteu oportunamente à Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela a informação solicitada, nomeadamente, os circuitos contratados desconhecendo se, contudo, na presente data se os mesmos foram contemplados no concurso internacional lançado ou a lançar*”.
46. Ora, é imperativo que fique assegurado que os circuitos em apreço tenham sido efetivamente contemplados no procedimento concursal da CIMBSE, remetido a esta Autoridade no início de dezembro de 2019.
47. Caso assim não ocorra, não seria legalmente admissível a prorrogação do ajuste direto em apreço, após 3 de dezembro de 2019.
48. A este respeito, refira-se que o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro de 2019, que veio alterar o RGSPTP, vem permitir que se possam prorrogar os atuais títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros - as autorizações provisórias, contratos de serviço público, nos termos latos admitidos pelo Regulamento -, após 3 de dezembro de 2019, se, previamente a tal prorrogação, for iniciado o procedimento de seleção – concorrencial - de novo operador de transporte de passageiros, procedimento esse que implica a submissão a parecer prévio vinculativo por parte do regulador setorial, a AMT.
49. Caso aquela condição não se verifique – a contemplação destes circuitos no procedimento concursal submetido pela CIMBSE à AMT -, a prorrogação do contrato por ajuste direto, em análise, deverá ser considerada inválida, por ser ilegal e não poderão ser pagas quaisquer compensações ao operador, dado que a seleção do operador em questão, a operar após 3 de dezembro de 2019, não foi feita ao abrigo de procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.

50. 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 Regulamento⁶ 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.
51. 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.
52. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁷ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

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

⁷ 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.

53. 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.
54. 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".*
55. 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.
56. 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.
57. Por outro lado, o Município detém atribuições nos domínios dos transportes e comunicações (alínea c) do n.º 2 do artigo 23.º do Anexo à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação) e competência ao abrigo da alínea gg) do n.º 1 do artigo 33.º do citado diploma legal, conjugada com as normas constantes do Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro, na sua atual redação, e nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua atual redação.
58. No âmbito do procedimento do ajuste direto foi convidada apenas a operadora TRANSDEV INTERIOR, S. A. em função de critério material (subalínea (ii) (e) do n.º 1 do artigo 24.º do C.P.P.).
59. Refira-se que os critérios materiais (artigos 24.º a 27.º) apenas poderão ser utilizados em situações taxativamente previstas no CCP, que permitem a adoção do ajuste direto independentemente do valor do contrato a celebrar.
60. Para que seja possível utilizar este critério, o órgão competente para a decisão de contratar tem a necessidade de fundamentar de forma clara e objetiva que a situação em concreto reúne todos os pressupostos previstos em alguma das alíneas dos artigos 24.º a 27.º.
61. Os critérios materiais previstos no artigo 24.º podem ser utilizados independentemente do tipo de contrato a celebrar (para empreitadas, para aquisição ou locação de bens móveis ou para aquisição de serviços).

62. Ainda que se pudesse adotar um ajuste direto por critérios materiais, se for possível convidar mais do que um operador económico, deve-se adotar a consulta prévia, conforme dispõe o artigo 27.º-A.
63. Pese embora se considere que o ajuste direto celebrado possa não preencher, em bom rigor, as condições previstas na alínea e) do artigo 24.º CCP, uma vez que não havia direitos de exclusividade a proteger e o Município poderia ter aberto o procedimento a outros operadores - e que deverá ser aferido pelas instituições públicas mais adequadas para o efeito -, certo é que por razões de interesse público há uma necessidade imperiosa de assegurar o serviço de transporte em causa, face à iminente interrupção do mesmo com a não celebração do presente contrato de ajuste direto e a não prorrogação do mesmo.
64. Assim, pese embora a Transdev, S. A, fosse o único operador de serviço público de transportes coletivos de passageiros existente na área geográfica do Município de Mêda, que se encontrava a operar os referidos circuitos ao abrigo de Protocolo, tal não deveria consubstanciar impedimento para que o Município, pelo menos, consultasse outros operadores de transporte público que operem nos concelhos vizinhos ou que lançasse mão de um procedimento concursal aberto e concorrencial.
65. Será de referir que, se por um lado seria de lançar novo procedimento concursal, em vez de se endereçar o convite apenas a um operador, na verdade também se conclui que o mercado, face as características do serviço e a sua localização territorial da prestação do serviço de transporte, poderá estar na prática reduzido a um potencial operador, que já se encontrava estabelecido naquele território, ao abrigo de autorização provisória, que iria caducar a 3 de dezembro de 2019.
66. Poder-se-á admitir que mesmo que o Município, ao invés do ajuste direto, tivesse optado por procedimentos concursal, com alguma probabilidade, o mesmo poderia não ser atrativo para novos concorrentes, além daquele que já se encontra estabelecido naquele território.
67. No decurso do ano transato a AMT solicitou informação ao Município sobre a contratação de serviços de transporte de passageiros, sem sujeição a parecer prévio vinculativo da AMT, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
68. Através de ofícios endereçados em 2019, melhor identificados *supra*, foi comunicado àquela Edilidade que, tendo em conta que os referidos contratos se encontravam em

execução, não seria emitido o referido parecer prévio vinculativo, sem prejuízo de, do mesmo passo, termos alertado para o facto de que o mesmo era essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros.

69. Atento o enquadramento acabado de recensear, e afigurando-se que os contratos então analisados chegaram ao fim da sua validade, foi solicitada informação ao Município, sobre que contratos se encontravam em vigor, incluindo as respetivas datas de vigência e término, sem prejuízo de envio de cópia dos mesmos.
70. Tendo em consideração os ofícios remetidos por esta autoridade a dar nota da necessidade de submeter para parecer prévio os procedimentos, é, pois, censurável o comportamento do Município que refere que por lapso não submeteu a esta Autoridade o referido procedimento para efeitos de parecer prévio a que estava obrigado e que tinha obrigação de ter conhecimento, quer porque se trata de imperativo legal, quer porque tinha sido informado e instado a tal por esta Autoridade, conforme ofícios e mensagens de correio eletrónico melhor identificados *supra*.
71. O parecer prévio vinculativo da AMT, previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a emitir sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, é essencial para assegurar a validade de quaisquer contratações de serviços de transporte público de passageiros.
72. Quanto a contratos em execução que não tenham sido precedidos da emissão de parecer prévio vinculativo, nada obsta ao prosseguimento das competências de supervisão e fiscalização da AMT, no sentido 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, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional.
73. De recordar que, tal como consta de informação da AMT⁸ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas,

⁸ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

74. Apesar do antedito, a emissão de parecer favorável apenas poderá ser uma possibilidade admissível tendo em consideração que o contrato já se encontra em execução há já algum tempo; tendo por condição que, em princípio, os circuitos se encontram abrangidos pelo procedimento concursal concorrencial a lançar pela CIMBSE, e por motivos de interesse público, evitando-se, desta forma, a iminência da disrupção do serviço de transporte público em Mêda, pelo que seria o único caminho viável para garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte daqueles Municípios e o de evitar situações de rutura de serviços.
75. Contudo, face a todas as irregularidades detetadas, não será de admitir a mera prorrogação automática do procedimento de ajuste direto em apreço, até à adjudicação do concurso público internacional lançado pela CIMBSE.
76. Ainda que se admita, por motivos excecionais, a emissão de parecer favorável por esta Autoridade, o presente Parecer poderá ser convolado em negativo, caso não sejam acatadas as determinações constantes do mesmo.
77. Assim, para que o presente Parecer seja favorável e não seja convolado em negativo - e tendo como pressuposto de que os circuitos em questão foram abrangidos no procedimento concursal a lançar pela CIMBSE- , será, pois, necessário, acatar todas as determinações elencadas *infra*, devendo, em particular, o Município lançar novo procedimento (concorrencial) para os circuitos em apreço, no que respeita ao novo ano letivo 2020/2021, submetendo a esta autoridade as respetivas peças procedimentais, no prazo máximo de 15 dias úteis.

78. Será, ainda imperativo impor ao Município o envio de relatório de execução do presente contrato, que deverá ser remetido a esta Autoridade no prazo máximo de 15 dias úteis, a contar da notificação do presente Parecer, resultando 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, 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.
79. Caso as condições referidas nos parágrafos anteriores não se encontrem preenchidas, o presente Parecer convolar-se-á em negativo e os atos praticados deverão ser considerados inválidos, sendo que os pagamentos ao operador de transporte não serão admissíveis e deverão ser considerados ilegais, com todas as devidas consequências legais.
80. Cumpre realçar, neste âmbito, que o Decreto-Lei n.º 169/A-2019, de 29-11-2019, que veio alterar o RJSPTP, com efeitos retroativos a 21 de novembro, veio estabelecer que *a “autoridade de transportes competente pode, por razões de interesse público relevante, devidamente fundamentado, designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público, autorizar a manutenção dos títulos de concessão para a exploração do serviço público do transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos por procedimento distinto do concorrencial, em regime de exploração provisória devidamente titulado por autorizações, após as datas resultantes da aplicação do artigo anterior, não podendo o respetivo prazo de vigência terminar depois de 3 de dezembro de 2019, exceto nos casos previstos no n.º 3 do presente artigo”*.
81. Acresce referir que o novo n.º 3 do artigo 10.º do RJSPTP, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 169A/2019, de 29-11-2019, veio determinar que *“[q]uando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes, incluindo transporte escolar quando incida em transporte público, através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º*

do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, antes de 3 de dezembro de 2019, as autoridades de transportes podem determinar a prorrogação dos instrumentos contratuais e das autorizações provisórias em vigor, até à conclusão dos mesmos procedimentos e não excedendo o prazo máximo de dois anos, de forma a assegurar a manutenção do serviço público de transporte de passageiros, sem risco de interrupção ou interrupção efetiva.”

82. No que respeito ao preço do contrato, o modelo contratual baseia-se no pagamento de uma compensação por OSP, sendo o operador remunerado, também, pelos passes mensais escolares, mas não quanto à receita tarifária que reverte para o Município.
83. O preço base do procedimento corresponde ao valor diário de [confidencial] que engloba o valor dos passes requisitados e compensação financeira, sendo que o valor das receitas tarifárias (bilhetes pagos) é restituído ao Município.
84. Refere o Município que *“a definição geométrica, frequências, paragens, extensões, horários e número de circulações aos serviços a prestar encontra-se prevista no caderno de encargos em conjugação com o Plano de Transportes Escolares no Concelho de Mêda para o ano letivo de 2019/2020 para o qual remete o nº 4 da cláusula nona (Prazo) constante do Convite e ainda no SIGGESC”*.
85. Ora, sem prejuízo de a informação constar do Plano de transporte Escolar, tal informação deverá necessariamente constar também do CE, por forma a poder vincular o operador de transportes.
86. *Assim os custos por VKM [confidencial] são um pouco superiores ao custo médio do transporte por serviço público em todo o país, contudo, poderá ser justificável pelo tipo de serviço, nº reduzido de km percorridos, pouca densidade populacional e características topográficas da região, bem como o custo de oportunidade de usufruto de 6 autocarros e de 6 motoristas para a realização dos transportes urbanos de Mêda, devido aos horários sobrepostos (por forma a acautelar o cumprimento do horário de entrada e saída dos alunos na escola).*
87. Acresce referir que o preço a pagar pelo Município pelo serviço de transporte objeto de análise não aparenta ter sido determinado após uma consulta ao mercado, tendo sido adjudicado o ajuste direto à única empresa convidada e que já se encontrava a operar naquela área geográfica.

88. A abertura de procedimento concorrencial a outros operadores poderia permitir, pelo menos em teoria, a apresentação de outras propostas de outros operadores, com propostas de valor mais baixo.
89. Conforme jurisprudência do Tribunal de Contas, “[n]o 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.”⁹
90. Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”.
91. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”¹⁰.
92. 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

⁹ Cfr. Acórdão n.º 19/2019, prolatado pela Secção 1ª S/PL do Tribunal de Contas, a 25 de junho de 2019, Processo n.º 2746/2018, disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>>

¹⁰ Cfr. Acórdão n.º 19/2019, prolatado pela Secção 1ª S/PL do Tribunal de Contas, a 25 de junho de 2019, Processo n.º 2746/2018, disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>>

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.

93. 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.
94. 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)

95. 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.
96. De qualquer modo, seria de equacionar a revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita.
97. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais prévia objetivamente definidas e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar

a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas diretas e indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

98. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com alguma clareza, sendo estabelecidos, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação do serviço de transportes, sendo que preço base apresentado, foi fixado apenas tendo em conta o histórico de exploração, parecendo ser adequado e permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.
99. De qualquer modo, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população¹¹, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes no Município, devendo ser garantido que os referidos percursos se encontram efetivamente contemplados no procedimento concursal de transportes da CIMBSE (Cfr. *supra*).
100. Num cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderia configurar-se outro tipo de ponderações, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato que esteja em causa (seja ajuste direto, seja concurso).
101. 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.
102. Ainda que um procedimento concursal possa potenciar os efeitos benéficos da concorrência na consulta prévia também permite a competição entre potenciais prestadores de serviços, prosseguindo uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar.

¹¹ De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, “o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPTP [“alvarás RTA”] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPTP, até 30 de junho de 2016.”

103. Por outro lado, para que seja um procedimento equitativo, aberto e transparente, ainda que as condições de contratação sejam claras e simples deverá ser fornecida informação suficiente para todos os concorrentes¹².
104. 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.
105. 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.
106. 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.
107. 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.

¹² Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas "Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas."

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".

108. Das considerações *supra*, considera-se que o Caderno de Encargos não especifica com grau suficiente os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.
109. 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.
110. Refere o Município que *“a definição geométrica, frequências, paragens, extensões, horários e número de circulações aos serviços a prestar encontra-se prevista no caderno de encargos em conjugação com o Plano de Transportes Escolares no Concelho de Méda para o ano letivo de 2019/2020 para o qual remete o nº 4 da cláusula nona (Prazo) constante do Convite e ainda no SIGGESC”*.
111. Ora, sem prejuízo de a informação constar do Plano de transporte Escolar, tal informação deverá necessariamente constar também do CE, por forma a poder vincular o operador de transportes.
112. Considera-se que a existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹⁵, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes. Dever-se-ão incluir indicadores objetivos relacionados com obrigações de informação e reporte.
113. Há ainda a referenciar que as cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, devendo ainda referir-se que a aplicação de sanções pecuniárias está apenas associada ao incumprimento de obrigações de performance operacional, o

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

que abrange apenas parte das obrigações contratuais (obrigações de prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade também são relevantes), o que poderá não constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais com impacto na população.

114. As obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.¹⁶
115. Por outro lado, recomenda-se o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.
116. Importa sublinhar que se deve estabelecer uma sanção para todas as obrigações elencadas e tanto quanto possível evitar conceitos indeterminados, sem que os mesmos se encontrem devidamente densificados no articulado ou clausulado das peças do procedimento, por forma a mitigar as divergências interpretativas entre município e operador.
117. De referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros¹⁷, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável

¹⁶ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁷ "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público¹⁸. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias¹⁹.

118. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
119. Para o efeito, é essencial²⁰, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
120. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.
121. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio

¹⁸ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

¹⁹ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

²⁰ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.²¹

122. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
123. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
124. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo o próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²², de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado.
125. Sem prejuízo das recomendações e determinações elencadas *infra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor.

²¹ Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

²² Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; 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; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

IV – DAS DETERMINAÇÕES RECOMENDAÇÕES

126. Face ao exposto considera-se ser de determinar:

- 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 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 AMT²³, 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);
- 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 430/2019^{24,25};
- 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;

²³ 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>

²⁴ 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. (...)”.

²⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

- 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 junho²⁶;
- 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;
- 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.

127. Recomenda-se:

- A ponderação da 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 passageiros²⁷;
- 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

²⁶ 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.

²⁷ Ponderar se é considerado necessário visitar 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 manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo

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;
- O cumprimento das obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.

128. 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 inoportáveis 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.

129. Assim, para que o presente parecer seja considerado favorável no que respeita ao contrato por ajuste direto celebrado e a sua prorrogação - no pressuposto de que os circuitos em questão foram abrangidos no procedimento concursal a lançar pela CIMBSE para a região - será, pois, necessário, que o Município, em primeiro lugar, acate todas as determinações elencadas e, em particular que, no prazo de 15 dias úteis, a contar da notificação deste parecer, remeta o relatório de execução referido nas Determinações (supra) e remeta as peças procedimentais de novo procedimento concorrencial, aberto, equitativo e transparente, no que respeita ao serviço de transporte escolar em carreira pública para o próximo ano letivo 2020/2021, que tenha em consideração as conclusões do referido relatório de execução e as determinações constantes do presente Parecer, assim como a legislação em vigor aplicável e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal de Contas,

designadamente, em matéria de contratualização e de compensação por OSP (designadamente, o lucro razoável).

130. O Município deve apresentar junto da AMT os termos exatos da introdução das determinações no procedimento contratual a lançar no próximo ano letivo, fundamentado as opções tomadas (também quanto a recomendações), garantindo-se a fundamentação em pressupostos sólidos, a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.
131. 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.

V – DAS CONCLUSÕES

132. Sem prejuízo do cumprimento das determinações elencadas *supra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer, e sem prejuízo das vicissitudes relatadas e analisadas *supra*, pela necessidade imperiosa de garantir o serviço de transporte *sub judice*, e no que respeita às atribuições desta autoridade, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento adjudicado pelo Município estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte escolar em carreira pública até à adjudicação do procedimento de concurso público internacional da CIMBSE que se pressupõe abarcar todos os serviços públicos de transporte de passageiros em Mêda.
133. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual é positivo, mas condicionado ao cumprimento das determinações mencionadas, que serão objeto de supervisão e acompanhamento por parte da AMT.
134. Numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de novos operadores, tendo em conta os princípios da imparcialidade,

transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.

135. 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;
136. 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;
137. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação com o resultado do relatório de execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.
138. 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 e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.



Lisboa, 13 de agosto de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho