

PARECER N.º 60/2019

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Lamego remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício n.º 2137 de 06-11-2019, no âmbito do procedimento concursal para prestação de serviços de transportes públicos do concelho de Lamego para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
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 *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

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.

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 enquadramentos, 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 societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

9. A contratualização da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, nos termos do estatuído no RJSPT, relativo ao período de 1 de setembro de 2019 até 3 de dezembro de 2019 foi objeto do Parecer desta Autoridade n.º 35/2019, de 29 de agosto, o qual estabeleceu as seguintes recomendações e determinações, nos pontos 64 a 66 do Parecer mencionado, que se reproduzem:

“64. Atento o enquadramento acabado de recensear determina-se que:

- *No instrumento contratual ou por via regulamentar, sejam objetivadas todas as obrigações contratuais, estabelecendo sanções para todas as obrigações existentes, sem prejuízo de se estabelecer a resolução contratual como sanção para infrações mais graves ou reiteradas e insanáveis;*
- *Deve ser expresso o período relevante para a aferição de incumprimentos, podendo ser diário ou coincidente com o período de reporte e recolha de dados (mensal), no sentido de evitar a diluição de quebras de serviço e/ou ponderar estabelecer um grau de maior ou menor gravidade;*
- *Deve ser garantida a implementação, por via contratual e/ou regulamentar, de indicadores de monitorização e supervisão⁵;*
- *Deve ser expresso e garantido que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, relativos a dados de gastos e rendimentos de forma*

⁵ Tendo em conta a Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT.

desagregada⁶, por gasto, rendimento e linha, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração;

- Deve ser elaborado um relatório de execução contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações (não apenas os montantes relativos a passes de estudantes) têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento;*
- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁷ e remeter tal informação à AMT;*
- Devem ser transmitidos à AMT os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;*
- Devem ser elaborados os relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015;*
- No procedimento concursal deve ser divulgada informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.*

65. *Determina-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:*

⁶ 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(...)”.

⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- *Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, proceder às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças.*
- *Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, também para os efeitos das anteriores determinações;*
- *Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011,*
- *Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.*

66. *Considera-se ainda ser de recomendar:*

- *A celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal do Douro, que enquadre devidamente o atual e o futuro procedimento concursal a lançar em 2019;*
- *Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;*
- *No desenvolvimento dos estudos necessários à contratualização do serviço público de transporte de passageiros, o que se espera vir a ocorrer durante o segundo semestre de 2019, se tenham em conta anteriores e presentes orientações e recomendações da AMT, como sejam a necessidade de adequada fundamentação do procedimento⁸ ou a inclusão de indicadores de monitorização e supervisão no futuro contrato de serviço público⁹, que pode incluir transporte escolar ou transportes flexíveis, e dar cumprimento aos serviços mínimos previstos no RJSPTP.”*

⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf

⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

10. O Município refere que “[a] contratualização da prestação de serviços públicos de Transporte de Passageiros, nos termos do estatuído no RJSPTP, publicado em anexo à Lei n.º 52/2015, terá plena aplicação a partir do dia 3.12.2019.
11. Atento o decorrer daquele procedimento, “[o] presente concurso público visa assegurar desde o dia 4 de dezembro até ao dia 3 de março de 2020, ou até à data do início da prestação daqueles serviços, nos termos do RJSPTP, se ocorrer em primeiro lugar, a prestação de serviços para a realização dos transportes públicos de passageiros no concelho de Lamego”.
12. O Município referiu ainda que o “prazo de execução estabelecido tem como objetivo, o lançamento de um Concurso Público com publicação no JOUE, nos termos do RJSPTP, no devido tempo, por forma a entrar em vigor após o contrato que ora se apresenta tiver o seu término, não obstaculizando desta forma o serviço público de transportes dos utentes”.
13. Pretende-se, nos termos do artigo 20.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a celebração de um contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma.
14. O concurso em apreço encontra-se enquadrado na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (Escolha do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços) que refere que para a celebração de contratos de aquisição de serviços pode adotar-se o concurso público sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior a 221.000,00€.
15. Foi elaborado o procedimento pré-contratual nos termos do Código dos Contratos Públicos (artigo 20º), do RJSPTP (artigo 18º), no sentido de, entretanto, se proceder à abertura de procedimento CP com publicação no JOUE, de forma a submeter ao escrutínio da concorrência, para obtenção do melhor benefício económico.
16. No que concerne à componente económico-financeira do presente procedimento, com vista ao apuramento dos custos de exploração e de suporte da prestação de serviços para a realização dos transportes públicos de passageiros do município de Lamego, com vista a suportar a contratação a efetuar para a tal prestação foram tidas em consideração estimativas de custos correntes por km ([confidencial]) tendo ainda sido usado

como base de referência, o referencial de 12,5% do total dos custos, para cobrir despesas de administração e outros custos indiretos.

17. Considera-se que a remuneração a pagar ao operador (mantendo o município as receitas de exploração) deverá permitir *“[a]ssegurar a oferta do número de circulações necessárias ao cumprimento dos horários escolares”; “[a]ssegurar a oferta de circulações de ida e volta, nas carreiras que servem as freguesias do concelho, a partir destas, no mínimo em dois dias úteis por semana, fora dos períodos escolares”* e, por outro lado, *“[o]s itinerários previstos para os circuitos 13, 14, 17 e 18, descrito na parte F do anexo B [remetido a esta Autoridade], devem prever o transporte em segurança e nos termos da Lei nº 13/2016, de 17 de abril, nomeadamente, o constante no artigo 8º e demais disposições legislativas e regulamentares aplicáveis”*.
18. Mais refere o Município que o procedimento assenta na rede de transportes atualmente existente e que foram tidos em conta diversos instrumentos de planeamento do território e da mobilidade adotados na elaboração das peças procedimentais: (i) o Plano de Ação Social Escolar e Transporte Escolar aprovado para o ano letivo 2019/2020 e com base nas determinações do Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro, do Decreto-Lei nº 13/2006, de 17 de abril, e do Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março (ii) o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Lamego (PMUS), (iii) Relatório de Avaliação de Rede.
19. Com o presente procedimento, pretende o Município garantir que o operador fique obrigado a respeitar os seguintes requisitos e condições de exploração: (i) Prestação do serviço autorizado em boas condições de segurança, qualidade e conforto, em particular no que respeita aos veículos utilizados; (ii) Prestação de informação ao público sobre a respetiva oferta de serviços de transporte, detalhada e permanentemente atualizada no respeitante a percursos, paragens, horários e tarifário, através de suportes adequados, nomeadamente do respetivo site.
20. No que se refere ao Relatório de Avaliação de Rede, refere o Município que este consubstanciou o diagnóstico da rede atual do sistema de transporte coletivo rodoviários a operar no concelho de Lamego, que vai permitir definir o tipo de exploração, estimar custos, definir o modelo de financiamento e definir uma estrutura interna para o funcionamento da autoridade de transportes de Lamego, sendo este um passo fundamental para o cálculo dos níveis de serviço atuais, de acordo com as especificações da cobertura territorial, espacial e comodidade do serviço que são impostos pela Lei n.º 52/2015 de 9 de junho.

21. O Município pretende alcançar os seguintes objetivos:

- Melhoria da mobilidade das populações em transporte público, através da reestruturação das redes de transporte público regulares, do transporte escolar (onde e caso aplicável), e das demais ofertas existentes a cargo do município ou entidades municipais e integrando-se também na reestruturação, sempre que possível e desejado pelas partes, os veículos e os meios humanos municipais, bem como os detidos por associações ou coletividades locais;
- Adaptação da oferta em transporte público às necessidades dos cidadãos, com melhoria dos serviços às escolas, aos serviços de saúde, às zonas industriais, a zonas comerciais e de serviços e a outros polos geradores e atractores de deslocações e com minimização do tempo de percurso e de transbordo;
- Melhoria dos indicadores de qualidade dos serviços e da satisfação dos utilizadores;
- Melhoria dos índices de utilização dos recursos humanos e das frotas envolvidas, com vista à redução dos custos por veículo $\times$ km1 produzido (Veic.Km);
- (Re) equilíbrio económico-financeiro da exploração dos operadores na área geográfica em causa, mediante a otimização das redes e dos serviços;
- Melhoria da eficiência da despesa com transportes a cargo do município e outros atores locais, devendo um eventual aumento dos custos traduzir-se em melhorias mais do que proporcionais nos serviços de transportes oferecidos aos cidadãos, traduzidas em redução do custo por lugar $\times$ Km2 oferecido;
- Melhoria das infraestruturas de apoio ao transporte e da informação ao público.

Do Caderno de Encargos

22. De acordo com a Cláusula 2.^a do Caderno de Encargos, “[o] contrato mantém-se em vigor até à execução total dos serviços, objeto deste do contrato, num prazo máximo de 91 dias seguidos (63 dias úteis), após assinatura do contrato, em conformidade com os respetivos termos e condições e o disposto na lei, com início a 4 de dezembro de 2019 e termo a 3 de março de 2020, ou até à data do início da prestação daqueles serviços nos termos do RJSPTP, se ocorrer em primeiro lugar”.

23. Nos termos do estabelecido na Cláusula 3.^a, o preço base do procedimento é de [confidencial] ao qual acresce o IVA à taxa legal aplicável em vigor, que à data é de 6%, sendo este o preço máximo que a entidade se propõe a pagar pelo fornecimento dos serviços, sob pena de exclusão da proposta, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 70.º do CCP.
24. Por seu turno, as cláusulas 5.^a, 6.^a e 7.º estabelecem que decorrem para o adjudicatário as seguintes obrigações principais:
- Realizar a exploração do serviço público objeto do contrato, mediante a disponibilização de uma oferta adequada, que cumpra os parâmetros definidos e respeite condições de qualidade, comodidade, rapidez e segurança, de modo a garantir que a prestação do serviço público se efetue de forma regular, eficiente e sustentável;
 - Assegurar a oferta de circulações de ida e volta, nas carreiras que servem as freguesias do concelho, a partir destas, no mínimo em dois dias úteis por semana, fora dos períodos escolares, preferencialmente às terças-feiras e quintas-feiras (esta última em dia de feira semanal);
 - Respeitar escrupulosamente os horários e os itinerários;
 - Praticar preços de transporte controlados administrativamente, nos termos da legislação em vigor;
 - Em caso de avaria proceder à substituição imediata de viatura em condições idênticas de forma a assegurar o serviço e recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarifas a seu cargo;
 - Assegurar, nas linhas e circuitos, a oferta do número de circulações necessárias ao cumprimento dos horários previstos;
 - Cumprir as disposições legais no que respeita ao transporte de crianças;
 - Assegurar o transporte das pessoas e entidades com direito de transporte gratuito ou a preços bonificados;
 - Aplicar a redução tarifária, no âmbito do Programa de Apoio à Redução do Tarifário nos Transportes Públicos – PART (Despacho nº 1234-A/2019 de 4 de abril);

- Elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte e executá-lo nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes em cada momento;
- Disponibilizar a regular e contínua prestação do serviço;
- Assegurar uma oferta do serviço de transporte com qualidade, segurança, eficiência e limpeza, cuja satisfação será medida através da realização de inquéritos de opinião;
- Prestar os serviços de transporte a todos os clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário, podendo rejeitar o acesso aos serviços apenas por razões fundamentadas de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, que não podem ser acauteladas por outros meios menos graves;
- Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, em especial os constantes do artigo 22º do Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros;
- Em caso de avaria proceder à substituição imediata de viatura em condições idênticas de forma a assegurar o serviço;
- A título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarifas a seu cargo;
- Manter a frota e os restantes meios de exploração em condições adequadas à prestação do serviço em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma exploração eficiente (Cláusula 7.^a).

25. Tendo em vista o cumprimento das recomendações e determinações emanadas por esta Autoridade no seu Parecer n.º 35/2019, de 29 de agosto (*supra* referido), o Município de Lamego introduziu alterações de redação nas cláusulas 6.^a e 12.^a da atual proposta de Caderno de Encargos.

26. Pelo que importa também analisar se as novas peças procedimentais apresentadas pelo Município de Lamego dão cabal cumprimento ao Parecer n.º 35/2019, de 29 de agosto.
27. A Cláusula 10.^a estabelece que as receitas provenientes da prestação de serviços reverterem integralmente para a Câmara Municipal de Lamego e que o prestador de serviço deve fornecer, mensalmente, ao Município, mapas de utilização e receita por linha e por dia, em excel e pdf, o balancete analítico por cada linha, extraídos do sistema, em excel e pdf, bem como os km percorridos por dia e por linha, podendo os mesmos ser auditados.
28. A cláusula 11.^a prescreve que o adjudicatário não receberá qualquer pagamento pelos períodos em que não tenha assegurado a realização das circulações previstas, sendo obrigado a indemnizar a autarquia em 75% do preço do serviço correspondente ao período em que a circulação não tenha sido executada, podendo este valor ser deduzido às somas devidas pela entidade adjudicante ao adjudicatário.
29. A Cláusula 12.^a estabelece que poderá haver rescisão do contrato, com efeito imediato, nas seguintes situações: 1) em caso de incumprimento reiterado por parte do adjudicatário das obrigações legais ou contratuais a que está obrigado a cumprir, entendendo-se por incumprimento reiterado o incumprimento de mais de 3 obrigações legais ou contratuais, no mesmo período de faturação, e 2) por motivos de interesse público.
30. A rescisão prevista não dá direito a qualquer compensação financeira adicional.

III – DA ANÁLISE

31. Afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes, tendo em atenção os artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.
32. 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 organizativos¹⁰.

¹⁰ 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

33. Contudo, não existem ainda evidências da celebração de contratos interadministrativos entre o Município e a Comunidade Intermunicipal do Douro, o que se afigura 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 (como aliás decorre do Diagnóstico Plano de Mobilidade Sustentável da cidade de Lamego) e conformando-o com o RJSPTP, antes ou depois de 2019¹¹.
34. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Aliás, 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.
35. 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 Regulamento¹² 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.
36. O artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

¹¹ Tal pode (i) Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte; (ii) Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços; (iii) Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis; (iv) Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público; (v) Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos; (vi) Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

¹² Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- «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.

37. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹³ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

38. 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.

39. 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:

¹³ 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.

- *“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”.*
40. 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.
41. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos “gross cost” e “net cost”, em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
 - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
 - A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
 - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “net cost”;
 - O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;

- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
42. No caso em apreço, há lugar ao pagamento de uma remuneração ao operador, revertendo as receitas tarifárias para o Município, sendo, portanto, um contrato tipo *"gross cost"*.
43. Para fundamentação do preço contratual, o Município manteve os mesmos pressupostos que levaram à fixação do preço base do concurso, face ao serviço de transporte público atualmente em execução, que teve em consideração os dados históricos da atual prestação de serviços, quanto à procura, custos e receitas associadas.
44. Tais dados históricos são uma base de partida, entendendo-se que o prosseguimento de um procedimento concursal pode potenciar os efeitos benéficos da concorrência, permitindo a competição entre potenciais prestadores de serviços, prosseguindo uma intenção de maximização dos recursos públicos a suportar, não conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração é atribuído diretamente e não na sequência de procedimento concursal).
45. Por outro lado, o facto de se tratar de um procedimento concorrencial, proporcionará uma confirmação, através do teste do mercado, do preço contratual, anteriormente definido por ajuste direto.
46. No que se refere à definição de obrigações contratuais é essencial avaliar se as mesmas estão estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva, transparente e vinculativa, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.¹⁴ o que é

¹⁴ 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

um pressuposto para considerar que a iniciativa pública está em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu.

47. No Parecer n.º 35/2019, de 29 de agosto, considerou-se que se encontravam “estabelecidas obrigações de performance operacional e obrigações de prestação de informação, mas a aplicação de sanções pecuniárias [estava] apenas associada ao incumprimento de parte das obrigações de performance operacional, o que abrangia apenas parte das obrigações contratuais (obrigações de qualidade, prestação de informação ou de relacionamento com a autoridade também são relevantes), sendo que a resolução contratual também [estava] associada precisamente a algumas obrigações de natureza operacional.
48. Considerou-se, no referido Parecer, *“que tal poderia não constituir um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais, não se afigurando que a mera utilização da figura da resolução fosse viável, pois é bastante gravosa e implicaria o lançamento de novo procedimento”*.
49. Acresce referir que não se afigurava claro o que se entendia por (in)cumprimento de circulações, sendo que a resolução, por motivos de interesse público, sem direito a qualquer compensação financeira adicional poderia ser considerada uma cláusula abusiva uma vez que, sem critérios objetivos, tornar-se-ia discricionária.
50. Pese embora, se tenham introduzido alterações nas Cláusulas 6.º e 12.º do atual Caderno de Encargos, tendo como objetivo o cumprimento das Recomendações e Determinações constantes do Parecer 35/2019, de 29 de agosto, certo é que não parece verificar-se o cabal cumprimento das Recomendações da AMT, porquanto apenas o não cumprimento das obrigações de performance operacional dão lugar à aplicação de sanções pecuniárias e mesmo assim nada se refere sobre, por exemplo, atrasos na execução do serviço de transporte, nem se sanciona o operador pelo não cumprimento das obrigações de informação, de qualidade, de segurança, entre outras, constantes na Cláusula 10.º (descritas *supra*).
51. Por outro lado, verifica-se a utilização de indicadores e conceitos indeterminados nas peças procedimentais, que não se encontram devidamente densificados, podendo implicar uma aplicação pouco clara e objetiva daqueles indicadores/ conceitos por parte

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.

do Município. Ou seja, o que se entende, por exemplo, por substituição imediata de viatura? Em meia hora? Uma hora?

52. Pese embora o referido, na cláusula 12.^a prescreve-se a sanção mais gravosa, da resolução do contrato, que é aplicável às seguintes situações:

“a) por Incumprimento reiterado por parte do adjudicatário das obrigações legais ou contratuais a que está obrigado a cumprir. Entende-se por incumprimento reiterado o incumprimento de mais de 3 obrigações legais ou contratuais, no mesmo período de faturação.

b) Motivos de interesse público.”

53. Mantém-se o entendimento que esta cláusula não constitui um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais, não se afigurando que a mera utilização da figura da resolução seja viável, pois é bastante gravosa e implicaria o lançamento de novo procedimento.
54. Acresce reiterar que a resolução, por motivos de interesse público, sem direito a qualquer compensação financeira adicional poderá configurar uma cláusula abusiva uma vez que, sem critérios objetivos, que fundamentem a sua aplicação, torna-se discricionária.
55. Do mesmo passo, perfila-se claro que, caso a obrigação de transmissão de informação não for cumprida, o contrato não estabelece penalidades contratuais ou prevê a possibilidade de diminuição da remuneração, pelo que não há qualquer incentivo ao seu cumprimento, sendo pouco crível que o Município faça cessar o contrato por esse motivo.
56. Nesse sentido, recomenda-se a clarificação destes aspetos, por via contratual e/ou regulamentar, de forma a mitigar as divergências interpretativas entre Município e operador¹⁵, objetivando todas as obrigações contratuais e estabelecendo sanções para todas as obrigações existentes, sem prejuízo de estabelecer a resolução contratual como sanção para infrações mais graves ou reiteradas e insanáveis.

¹⁵ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

57. Outrossim, importa considerar que qualquer desvio, de qualquer horário ou frequência, num único dia, é considerado incumprimento passível de sanção, devendo ser esta a interpretação veiculada a concorrentes e a aplicar em execução contratual, sendo este o critério de objetividade que pode fundamentar a concordância da AMT quanto à existência de efetivos mecanismos de exequibilidade contratual e de incentivo ao cumprimento de obrigações de serviço público.
58. Considera-se também que na execução do contrato deverá 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 elevado¹⁶, e ainda potenciar a maximização de recursos públicos que são, por definição, escassos.
59. É de sublinhar ainda a obrigação do operador entregar mensalmente ao Município um reporte da execução do contrato, permitindo não só uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.
60. Contudo, a atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira daquela- afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual¹⁷, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
61. Por isso, 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 2018¹⁸, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos

¹⁶ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

¹⁷ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

¹⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

circunstancialismos locais, pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.

62. De referir que estas recomendações já constavam dos Pareceres n.º 6/2019 de 4 de fevereiro e n.º 35/2019, de 29 de agosto, emitidos para a Autarquia a propósito da contratação dos transportes urbanos da cidade, não se vislumbrando que as mesmas tenham sido assimiladas, uma vez que são novamente propostas condições contratuais genéricas, embora ligeiramente mais densificadas.
63. Destarte, revela-se igualmente relevante para o cumprimento das obrigações de transmissão de informação constantes do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e para os devidos efeitos de cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.”¹⁹
64. Ainda que o cumprimento de algumas obrigações de transmissão de informação estejam estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, é relevante considerar que o contrato estabeleça mecanismos claros que assegurem o cumprimento de obrigações de reporte.
65. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁰, sendo que tal se revela da maior importância, também para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público²¹. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os

¹⁹ ¹⁹ Refer que: “Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa. Também para aferir as condições previstas no Acordo Altmak, como sejam: “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. 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.”

²⁰ “(...) 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”.

²¹ 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

adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias²².

66. 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 2011²³²⁴
67. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida (sublinhado nosso), estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas e remunerações que se afiguram 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.
68. Por outro lado, considera-se que o preço base apresentado, e tendo em conta o histórico de exploração, permite cobrir os custos associados à exploração e cobrir o respetivo défice, incluindo-se uma margem de lucro razoável para o operador.
69. 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 população²⁵, tendo em consideração que será brevemente lançado um Concurso Público com publicação no JOUE, nos termos do RJSPTP, no devido tempo, por forma a entrar em vigor após o contrato que ora se apresenta tiver o seu término, não obstaculizando desta forma o serviço público de transportes nos utentes.

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

²² 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.”

²³ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

²⁴ 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.

²⁵ 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.”

70. No cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderiam 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)
71. 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.
72. Como corolário do antedito, existe um dever e uma imposição de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º - A do CCP:
- “1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”
 - 3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”²⁶
73. Desde logo, considera-se assim recomendável que seja divulgada informação suficiente para todos os concorrentes²⁷, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.

²⁶ De acordo com as Orientações da Comissão já citadas “Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”. A Comissão considera (...) a obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”

²⁷ 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.”

74. Do mesmo passo, é certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é passível de ser eliminada, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
75. Atento o enquadramento acabado de recensear determina-se que:
- No instrumento contratual ou por via regulamentar, sejam objetivadas todas as obrigações contratuais, estabelecendo sanções para todas as obrigações existentes, sem prejuízo de se estabelecer a resolução contratual como sanção para infrações mais graves ou reiteradas e insanáveis;
 - Deve ser expresse período relevante para a aferição de incumprimentos, podendo ser diário ou coincidente com o período de reporte e recolha de dados (mensal), no sentido de evitar a diluição de quebras de serviço e/ou ponderar estabelecer um grau de maior ou menor gravidade;
 - Deve ser garantida a implementação, por via contratual e/ou regulamentar, de indicadores de monitorização e supervisão²⁸,
 - Deve ser expresse e garantido que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, relativos a dados de gastos e rendimentos de forma desagregada²⁹, por gasto, rendimento e linha, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados relevantes da exploração;
 - Deve ser elaborado um relatório de execução contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações (não apenas os montantes relativos a passes de estudantes) têm aderência à

²⁸ Tendo em conta a Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT.

²⁹ 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 partilham 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 (...)”.

realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento;

- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁰ e remeter tal informação à AMT;
- Devem ser transmitidos à AMT os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;
- Devem ser elaborados os relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015;
- No procedimento concursal deve ser divulgada informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.

76. Determina-se ainda que se garanta e comprove, no relatório de execução contratual:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, proceder às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Que se cumpriram obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, também para os efeitos das anteriores determinações;
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

³⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

77. Considera-se ainda ser de recomendar:

- A celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências com a Comunidade Intermunicipal do Douro, que enquadre devidamente o atual e o futuro procedimento concursal a lançar em 2019;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Ter em contas as obrigações de comunicação à Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

78. Por último, recomenda-se ainda que no desenvolvimento dos estudos necessários à contratualização do serviço público de transporte de passageiros, o que se espera vir a ocorrer neste segundo semestre de 2019, se tenham em conta anteriores e presentes orientações e recomendações da AMT, como sejam a necessidade de adequada fundamentação do procedimento³¹ ou a inclusão de indicadores de monitorização e supervisão no futuro contrato de serviço público³², que pode incluir transporte escolar ou transportes flexíveis, e dar cumprimento aos serviços mínimos previstos no RJSPTP.

V – DAS CONCLUSÕES

79. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada (sublinhado nosso), que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Lamego estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada continuidade ao serviço de transporte público de passageiros prestado na cidade até a realização de um procedimento concursal local e global, abarcando todos os serviços públicos de transporte de passageiros, até à adjudicação de um Concurso Público com publicação no JOUE, nos termos do RJSPTP, no devido tempo, por forma a entrar em vigor após o contrato que ora se apresenta tiver o seu término, não obstaculizando desta forma o serviço público de transportes nos utentes.
80. 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

³¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf

³² https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

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;

81. 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;
82. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumam impacto concorrencial.
83. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada, e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, o parecer da AMT é também 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 permitindo a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade e para um segmento específico da população.
84. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento concursal é positivo, condicionado à ponderação e cumprimento das determinações referidas *supra*, e ao cumprimento das obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionadas, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT. De referir que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado (sublinhado nosso).
85. Atenta a complexidade do procedimento, bem como o seu prazo meramente trimestral, ou até à adjudicação do concurso público referido *supra*, se ocorrer em primeiro lugar, e estando-se na pendência de preparação do lançamento do referido concurso público para todo o sistema de transportes na região até ao fim de 2019, 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 deverá ser demasiado intrusivo e excessivo a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

Lisboa, de 02 de dezembro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho