

**DIREÇÃO DE SUPERVISÃO – DIVISÃO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
MONITORIZAÇÃO SETORIAL
PARECER N.º 91/AMT/2021**

I – DO OBJETO

1. Por email de 09-09-2021, a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a documentação relativa à *“Contratualização do Serviço Urbano de Transporte Rodoviário de Passageiros no Município do Marco de Canaveses”* para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos).
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do diploma citado 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 ;

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. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o enquadramento legal referido e 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 nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

6. Refere a CIM, no documento de enquadramento, que:
- O Município do Marco de Canaveses (Município) delegou na CIM a gestão dos serviços de transporte público coletivo de passageiros de âmbito municipal, através de contrato interadministrativo celebrado a 16 de maio de 2017;
 - Deste modo, cabe à CIM a responsabilidade de conceber um modelo de organização, gestão e contratualização do serviço público de transporte de passageiros municipal, intermunicipal e inter-regional;
 - O serviço urbano de transporte público em modo rodoviário de Marco de Canaveses, apresenta atualmente um relevante interesse público no que respeita à sustentabilidade da mobilidade urbana, garantindo a procura derivada

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.

pela necessidade de incorrer à concretização de determinadas atividades socioeconómicas.

7. Quanto ao histórico deste serviço urbano, relata a CIM:

- Em 2019, a CIM lançou um concurso público com o objetivo de garantir a manutenção do serviço de transporte urbano;
- Este procedimento de contratação pública ficou deserto por ausência de propostas;
- Tendo em conta o término do contrato entre o Município e a Transdev Douro S.A., a CIM celebrou um ajuste direto com a referida empresa, para a manutenção do serviço até que fosse concluído o procedimento de concurso público para a seleção de novo operador;
- Após o término do contrato celebrado, foi formalizado com a Transdev Douro SA um novo contrato, por um período de 12 meses, ou até ao início da *“Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM do Tâmega e Sousa”*;
- Uma vez que o processo da *“Concessão”* não ficou concluído atempadamente, em 2020 procedeu-se à celebração de um concurso público para a manutenção do serviço de transporte urbano;
- Devido ao atraso inerente à tramitação do procedimento referido no ponto anterior, foi necessário proceder à celebração de um contrato por ajuste direto, com o incumbente, de forma a evitar a interrupção do serviço.

8. Em agosto de 2020, o procedimento *“Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte de Passageiros”* foi lançado pela CIM, procedimento esse que foi repartido em 4 lotes, dividindo os municípios integrantes:

- Lote 1 – Baião, Castelo de Paiva, Cinfães, Marco de Canaveses e Resende;
- Lote 2 – Penafiel;
- Lote 3 – Lousada e Paços de Ferreira;
- Lote 4 – Celorico de Basto e Felgueiras.

9. Tal como informa a CIM, a adjudicação do procedimento foi aprovada na reunião do Conselho Intermunicipal, em 11 de junho de 2021, mas, à data, encontra-se o procedimento suspenso devido à interposição de ação judicial no Tribunal

Administrativo e Fiscal de Penafiel pela concorrente Choosekey Transportes, Lda., relativamente ao Lote 2.

10. Assim, refere a CIM que, uma vez que não se considera expeável que o *“Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte de Passageiros”* seja iniciado antes de 25 de novembro de 2021, existe a necessidade de promover novo procedimento de contratação pública, garantindo o normal funcionamento dos serviços municipais em causa.
11. O referido serviço, de âmbito municipal, é constituído por:
 - Linha 1: Largo Sacadura Cabral – Parque Fluvial – Largo Sacadura Cabral – Linha Azul, com uma extensão de 7.3 Km;
 - Linha 2: Largo Sacadura Cabral – Entrada da Zona Industrial – Largo Sacadura Cabral – Linha Vermelha, com uma extensão de 6.6 km;
 - Linha 3: Largo Sacadura Cabral – Estação Caminhos de Ferro (Rio de Galinhas) – Largo Sacadura Cabral – Linha Verde – com uma extensão de 6.5 km.
12. Reconhecendo a necessidade de manutenção dos serviços realizados nas linhas supramencionados, e *“tendo como pressuposto substantivo a sua subsequente integração no procedimento concursal que a CIM do Tâmega e Sousa está a promover, o presente procedimento deverá, para o efeito, selecionar o operador do serviço público de transporte de passageiros de acordo com o estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo do RJSPTP, para assegurar a operação do URBMARCO, durante o período de transição.”*
13. Segundo a CIM, as peças do procedimento foram construídas tendo por base as seguintes considerações:
 - Modelo do Contrato: *Gross Cost*, modelo em que não há transferência de risco para o operador e em que a remuneração do operador é integralmente paga pela Autoridade de Transportes;
 - O preço base da compensação anual: fixa-se o preço base no valor de € [confidencial] que corresponde a um preço máximo, unitário, por quilómetro a atribuir de [confidencial] €/KM tendo em conta a produção quilométrica a realizar durante o contrato;

- Para o efeito foram tomados os seguintes pressupostos: (i). Custo dia de um miniautocarro (com lotação entre 15 a 30 lugares), com motorização mínima Euro V e equipado com um sistema embarcado de GPS e sistema de bilhética integrado, habilitado para reportar os dados do sistema de apoio à exploração; (ii). Custos de Matérias Vendidas e Matérias Consumidas para o tipo de contrato em questão; (iii). Fornecimentos e Serviços Externos (FSE); (iv). Amortizações por algum investimento necessário a efetuar pela empresa; v. Margem razoável de lucro de 10%.
- Oferta base máxima anual a contratualizar: 73.590 km;
- Prazo do contrato: 12 meses, a contar da data da sua assinatura, sem prejuízo de cessar imediatamente desde que verificada uma das seguintes condições: a) Até à conclusão do procedimento concorrencial promovido pela CIM - “*Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte de Passageiros*” - no qual serão integradas as linhas objeto do presente procedimento; b) Até se esgotar o preço, em conformidade com os respetivos termos e condições;
- Frota: Fornecida pelo Operador com lotação entre 15 a 30 lugares, idade máxima de 8 anos, motorização mínima Euro V, ou superior, sendo admitidas viaturas movidas a energia elétrica ou gás natural.
- Tarifário: Bilhete a bordo: 0,80€/viagem, Pré-pago 10 viagens: 0,72€/viagem, e Passe mensal: 26,70 €/mês.

Caderno de Encargos (CE)

14. De acordo com a Cláusula 1.^a, o procedimento pré-contratual, que tem por objeto principal a aquisição de serviços de “Transporte Público de Passageiros – URBMARCO, durante o período de transição, até a celebração do contrato da “*Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM do Tâmega e Sousa*”, de acordo com as especificações técnicas constantes da Parte II do CE.
15. De acordo com a mesma cláusula, “*o contrato será celebrado, em regime de prestação de serviço público de transporte de passageiros em modo rodoviário a manter-se a linha de continuidade com o modelo vigente, tendo como pressuposto substantivo a sua subsequente integração no procedimento concursal a que se refere o artigo 14.º, n.º 1 e n.º 2, todos do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado em anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.*”.

16. De acordo com a Cláusula 3.^a, o preço base do procedimento é de €_[confidencial] que corresponde a um preço máximo, unitário, por quilómetro a atribuir de _[confidencial] €/KM e pela prestação de serviços objeto do contrato considera-se o máximo total de 73.590 Kms correspondentes à execução das prestações contratuais objeto do procedimento. O preço inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à entidade adjudicante, nomeadamente todos os quilómetros necessários à execução do contrato, o pessoal necessário para efetuar o serviço, os combustíveis e outros fluidos, equipamento informático, *software* e consumíveis relacionados com a bilhética e faturação, as despesas de manutenção e limpeza, alimentação, deslocação de meios humanos e despesas de aquisição e transporte, encargos administrativos e de postos de venda necessários ao funcionamento geral do serviço.
17. De acordo com a Cláusula 4.^a o contrato mantém-se em vigor pelo prazo de 12 meses, podendo cessar imediatamente desde que verificada uma das seguintes condições: a) Até à conclusão do procedimento concorrencial promovido pela CIM - no qual serão integradas as linhas objeto do presente procedimento; b) Até se esgotar o preço, em conformidade com os respetivos termos e condições; c) Bem como o disposto na lei, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do Contrato.
18. De acordo com a Cláusula 5.^a, decorrem para o adjudicatário as seguintes obrigações principais:
- Prestar o serviço objeto deste contrato, nas condições definidas pelo caderno de encargos e legislação aplicável, no período de vigência do mesmo;
 - Cumprimentos dos requisitos legais em vigor;
 - Garantir a qualidade do serviço prestado;
 - Garantir a limpeza, manutenção e boas condições dos autocarros utilizados na prestação do serviço;
 - Suportar todas as despesas com os combustíveis, portagens, seguros, alimentação, estadia, reparação de viaturas, inspeção das viaturas, revisão das viaturas, licenças, venda dos títulos de transporte, rendas, manutenção, armazenamento, etc.;

- Os autocarros a afetar à prestação do serviço cumprirão com todas as exigências técnicas, legais e de segurança exigidas pela legislação vigente aplicável;
- Os meios humanos a afetar à prestação do serviço cumprirão com todas as exigências técnicas, legais e de segurança exigidas pela legislação vigente aplicável;
- O prestador de serviços obriga-se, no que respeita à satisfação da procura, a realizar os desdobramentos necessários e a garantir as taxas de ocupação consentâneas com a comodidade dos passageiros;
- O prestador de serviços deverá cumprir e fazer cumprir o Decreto-lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
- O prestador de serviços deverá dispor de uma contabilidade organizada, em cumprimento do disposto no n.º 5 do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento e Conselho, de 23 de outubro.
- A título acessório, deverá recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.

19. Segundo a Cláusula 6.^a, é da responsabilidade do Adjudicatário:

- A realização de todas as inspeções aos autocarros utilizados na prestação do serviço, nos termos da legislação aplicável, durante o período de vigência do contrato;
- A realização de todos os licenciamentos necessários para a prestação do serviço, nos termos da legislação aplicável, durante o período de vigência do contrato.

20. De acordo com a Cláusula 7.^a, são da exclusiva responsabilidade do Adjudicatário as obrigações relativas ao pessoal afeto à prestação do serviço, nomeadamente a sua aptidão profissional, higiene, segurança e saúde no trabalho e a sua disciplina e cumprir todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

21. De acordo com a Cláusula 9.^a – Preço contratual, a importância do pagamento a receber pela adjudicatária será calculada com base na oferta real de transporte produzida (custo/km), ou seja, com base na seguinte fórmula: Valor a pagar = Preço Unitário/km ×

kms. Produzidos. Não são contabilizados os km em vazio efetuados ao início e final do serviço entre as paragens do transporte a pedido e o local de estacionamento habitual das viaturas.

22. Segundo a Cláusula 12.^a, pelo incumprimento das obrigações emergentes do contrato, a CIM pode exigir o pagamento de uma pena pecuniária de montante a fixar, em função da gravidade do incumprimento, nos seguintes termos:

- Por cada infração leve: de 1,5% (um e meio por mil) até 2,5% (dois e meio por mil) do valor contratual global da prestação de serviços;
- Por cada infração grave: de 2,5% (dois e meio por mil) até 5% (cinco por mil) do valor contratual global da prestação de serviços;
- Por cada infração muito grave: de 10 % (dez por mil) até 20% (vinte por mil) do valor contratual global da prestação de serviços;

23. De acordo com a mesma cláusula são consideradas infrações leves:

- Não manter em perfeitas condições de higiene e limpeza todos os equipamentos móveis afetos ao serviço;
- A ausência ou incorreção na higiene ou decoro dos funcionários do prestador que tenham contacto direto com os utentes;
- A falta de consideração, respeito ou amabilidade, para com o público por parte dos respetivos funcionários;
- O atraso imputável ao prestador no fornecimento de dados de estudo solicitados pela entidade adjudicante;
- A verificação de que num veículo em serviço, algum passageiro carece de bilhete ou título de transporte válido, salvo quando isso se deva a uma circunstância extraordinária ou causa justificada e não à negligência do prestador;
- Consentir na ocorrência de desvios ao itinerário estabelecido, sem causa justificada e sem reiteração por cada veículo, no mesmo dia.

24. De acordo com a mesma cláusula, são consideradas infrações graves:

- Cometer três ou mais infrações consideradas leves, da mesma natureza;
- Incumprimento do disposto no plano de manutenção, a apresentar pelo prestador, referente à manutenção da frota;

- A falta de observação do disposto quanto a livros de reclamações;
- Qualquer obstrução do prestador ao trabalho de inspeção da entidade adjudicante;
- Incumprimento dos horários de passagem e frequências nos termos e percentagens previstas no CE;
- A diminuição do serviço estabelecido para cada carreira que se mantenha durante mais de três horas consecutivas, por facto imputável ao prestador;
- Atrasos imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, durante dois dias seguidos. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
- Adiantamentos, imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, durante dois dias seguidos por cada veículo. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
- Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificativa, por cada veículo, em dois dias seguidos. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;

25. Ainda nos termos da referida cláusula, são consideradas infrações muito graves:

- Afetação dos veículos a outras atividades alheias ao objeto do contrato sem consentimento da entidade adjudicante;
- A cobrança de preços ou tarifas diferentes das definidas;
- Não admissão ao gozo do serviço de qualquer utente que reúna as condições legais e regulamentares;
- Trespasse ou cedência da totalidade, ou parte, dos serviços objeto do contrato a terceiros, sem o consentimento da entidade adjudicante;
- Cessação de algum modo do serviço, salvo causa de força maior;
- Desobediência das ordens de alteração do serviço, nos termos determinados pela entidade adjudicante;

- Adulteração, imputável ao prestador, do número de quilómetros realizados ou de passageiros transportados, bem como de qualquer outra informação que deva facultar à entidade adjudicante;
- Emissão de bilhetes ou títulos de transporte não autorizados pela entidade adjudicante;
- Adulteração da documentação económica que o prestador deva proporcionar;
- Utilização, no serviço, de um veículo que não cumpra as licenças necessárias ou as características técnicas definidas e contratualizadas;
- Não iniciar os serviços contratados dentro do prazo estipulado para o efeito;
- Fraude na execução do serviço;
- Falta de comunicação pelo prestador das alterações e anomalias, que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço;
- Atrasos imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, sempre que essa infração se cometa durante três dias, consecutivos, durante a mesma semana;
- Adiantamentos imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, sempre que essa infração se cometa durante três dias consecutivos, durante a mesma semana;
- Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificativa, por cada veículo, durante três dias consecutivos, durante a mesma semana;
- Obstrução reiterada do prestador ao trabalho de inspeção da entidade adjudicante;
- Todos os incumprimentos decorrentes da não observância do Caderno de Encargos e respetivo contrato, não especificado nos números anteriores serão penalizados com uma multa diária de 0,1% do valor contratual global;
- No seguimento de cada infração leve, grave ou muito grave, sempre que decorram mais de cinco dias até ao início da sua resolução acresce, ao montante da penalidade concretamente aplicável, o valor de 5% (cinco por mil) do valor contratual global;
- A CIM pode compensar os pagamentos devidos ao abrigo do contrato com as penas pecuniárias devidas;

- As penas pecuniárias previstas na presente cláusula não obstam a que a CIM exija uma indemnização pelo dano excedente.
26. De acordo com a Cláusula 14.^a, a CIM 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.
27. De acordo com a Cláusula 16.^a, nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, não é exigida a prestação de caução mas, no caso de não se verificar, por parte do prestador de serviços, o bom e pontual cumprimento das obrigações decorrentes do contrato, nos termos do CE, Programa do Concurso, anúncio e proposta adjudicada, a CIM reserva-se o direito de proceder à retenção de 10% do valor dos pagamentos a efetuar, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 88.º do CCP.
28. Por seu turno, na Cláusula 19.^a prevê-se que a subcontratação e a cessão da posição contratual do adjudicatário dependem da autorização da CIM, nos termos do CCP.
29. Segundo a Cláusula 22.^a, não obstante todos os direitos e deveres decorrentes do Caderno de Encargos, a CIM reveste-se dos poderes conferidos pelo artigo 302.º do CCP e sem prejuízo das competências consignadas no artigo 4.º, n.º 2, do RJSPTP.

Cláusulas Técnicas

30. No ponto 2 é estabelecido:
- O itinerário, paragens físicas, horários e frequências, constantes do Anexo I;
 - A duração máxima das viagens não deve exceder uma hora;
 - Os horários a praticar variam entre as 07:00h e as 19:00h/20:00h, em dias úteis, e entre as 08:00h e as 12:00/13:00h aos sábados, sem prejuízo das alterações ou adequações que se mostrem necessárias;
 - Atrasos imputáveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos;
 - Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo;
 - Qualquer alteração à oferta definida no contrato poderá ser proposta por qualquer das partes e a sua implementação será sujeita a mútuo acordo.
31. No ponto 3 é estabelecido:

- A CIM define as diversas modalidades dos títulos de transporte a implementar, bem como o tarifário, tal como se encontram consignadas por ato administrativo materializado pelo Conselho Intermunicipal em contexto do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART);
- O Adjudicatário promove a venda dos títulos de transporte;
- A receita das vendas dos títulos de transporte constitui receita da CIM;
- Os custos de produção das diversas modalidades de títulos de transporte são da responsabilidade do Adjudicatário;
- O adjudicatário tem a responsabilidade da gestão da cobrança dos títulos de transporte (bilhetes), adotando um sistema informático de bilhética que permita reportar o modelo de dados definido;
- O adjudicatário tem a responsabilidade do controlo de acesso dos passageiros e obliteração do respetivo título de transporte;
- O adjudicatário deverá dispor de um Posto de venda de todos os títulos de transporte na cidade do Marco de Canaveses, seguindo as indicações da CIM, bem como um sistema personalizado de informação e apoio, presencial, ao cliente, do qual deve constar o livro de reclamações;
- O adjudicatário deverá proceder à disponibilização de informações em website e/ou app próprias, e outros meios de informação ao cliente, dos mapas de redes, horários e paragens;
- A bordo dos autocarros só é permitida a venda de “bilhete de bordo”;
- A relação das vendas efetuadas no mês bem como a receita dela proveniente serão entregues pelo Adjudicatário à CIM nos 8 (oito) primeiros dias do mês seguinte à respetiva cobrança;
- O adjudicatário deve afixar nos postaletes e abrigos assinalados como paragem para a entrada e saída de passageiros, informação ao público indicativo dos horários e percursos integrantes da rede de transportes objeto do presente procedimento.

32. No termos do ponto 4 são fixados os tarifários, podendo a CIM, para efeitos da fixação das tarifas, aplicar as regras constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.

33. Nos termos do ponto 5:

- Os veículos utilizados na exploração do Serviço Público devem dispor de Sistema de Apoio à Exploração (SAE), em permanente estado de funcionamento.
- A localização do veículo deverá ser obtida através de sistema GPS ou Galileo com registo de 20 em 20 segundos;
- O módulo embarcado do Sistema de Apoio à Exploração deverá transmitir ao Sistema Central, em tempo real, com um envio máximo de 2 em 2 minutos a informação das Localizações Validações e Vendas;
- Esta informação pode ser dividida em três ficheiros: Localização, Validações e Venda;
- Todos os códigos relativos a linhas, paragens e tarifários serão únicos e fornecidos pelo Adjudicante, sendo o Adjudicatário responsável por integrar estes códigos nos seu Sistemas de Apoio à Exploração. O Adjudicatário deverá garantir que a informação poderá ser partilhada.

34. Mais se estabelece que o operador:

- Deve colaborar com a CIM no cumprimento do previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019, sob pena de aplicação de sanção contratual;
- Deve proceder à elaboração de relatórios de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta o Anexo II;
- Deve prestar os dados necessários à monitorização contratual incluindo os previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP;
- Deve dar cumprimento dos reportes previstos no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, nos termos das orientações emitidas pela AMT.

35. Nos termos do ponto 6, o tipo de viatura a utilizar será um miniautocarro (com lotação entre 15 a 30 lugares), cumprindo as seguintes características:

- Motorização mínima Euro V, ou superior, sendo admitidas viaturas movidas a energia elétrica ou gás natural;
- Sistema de climatização equipado com ar condicionado e aquecimento interior;
- Condições de acesso e de transporte de passageiros com mobilidade reduzida (rampa de acesso e local para uma cadeira de rodas) e com piso rebaixado;
- A idade máxima de cada autocarro afeto à prestação de serviços objeto do presente procedimento não pode ultrapassar os 8 anos;
- O adjudicatário deverá manter uma viatura de reserva, com as mesmas características das viaturas afetas à execução da prestação contratual, para eventuais quebras de serviço derivadas de situações imprevistas e ou imprevisíveis quer decorram, ou não de casos fortuitos;
- O adjudicatário deverá apresentar um plano de manutenção da frota afeta à prestação de serviços;
- Cada viatura deverá ser equipada com um sistema embarcado de GPS e sistema de bilhética integrado, habilitado para reportar os dados do sistema de apoio à exploração.

III - DO PARECER

36. De referir que, anteriormente, para o mesmo serviço de transportes, a CIM remeteu as peças do procedimento, para os mesmos efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, tendo este sido emitido em sentido favorável (Parecer n.º 22/AMT/2019 de 6 de junho de 2019⁵), por se considerar que a fundamentação e as peças procedimentais se encontravam em conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁶ (Regulamento).
37. Posteriormente, foi emitido novo parecer (Parecer n.º 79/AMT/2019 de 20 de julho de 2019), quanto a modificações do modelo contratual, tendo o sentido daquele parecer sido favorável, por não se verificarem alterações substanciais quanto às obrigações de

⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2048/ppv_marcocanaveses.pdf

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

serviço público a contratuar, não se alterando, por isso, a confirmação quanto à conformidade legal.

38. No âmbito do presente procedimento, que sucede aos anteriores, por email de 13-09-2021, foram colocadas diversas questões à CIM, que respondeu em 21-09-2021, no seguinte sentido:

- Foi constatado, pela AMT, que no CE, não resultava clara a aplicação de montantes mínimos e máximos de multas contratuais para situações especificadas, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP. Em resposta, a CIM comunicou que *“procedeu-se à retificação no Caderno de Encargos, de forma a incorporar os montantes máximos e mínimos da infração em causa”*.
- Foi também questionado, quanto aos diversos procedimentos celebrados pela CIM, quais os montantes estimados de pagamentos e aqueles que efetivamente se realizaram, bem como informação sobre o que fundamenta as diferenças entre eles e, em particular, do mais recente que e que ora é proposto, tendo sido respondido que *“a execução dos contratos celebrados entre a CIM do Tâmega e Sousa e o Operador totalizam [confidencial] euros (S/IVA). À data, encontra-se ainda em vigor um contrato para execução do serviço de transporte de passageiros URBMARCO, cujo valor executado é de [confidencial] euros (S/IVA) (Tabela 1) e com término a 24 de novembro de 2021. No que respeita à variação do preço por quilómetro remunerado ao operador, o mesmo justifica-se pela variação do custo do combustível, onde têm vindo acompanhar uma tendência aumento do preço. Dada a escala dos serviços em operação, não é possível obter ganhos através da economia de escala, o que provoca um impacto direto na estrutura de custos internos do operador.”*

Tabela 1 – Execução financeira dos contratos celebrados (valores s/IVA)

[confidencial]

Fonte: CIM

- Foi também questionado, quanto à execução contratual, informação sobre a forma como decorreu a execução contratual, designadamente durante as recentes restrições decorrentes da Pandemia Covid19, se os serviços foram todos ou em parte prestados e se a remuneração prevista foi, no todo ou em parte, paga e se o operador foi igualmente remunerado pela Comunidade Intermunicipal a título de serviços essenciais, tendo sido respondido que *“a execução do contrato do Serviço de Transporte Público Urbano decorreu*

conforme o preconizado em sede de Caderno de Encargos, pelo que foram realizados todos os serviços sem qualquer redução de oferta ou alterações ao planeado. Estes são contratos do tipo Gross Cost nos quais assume a CIM do Tâmega e Sousa o risco total pela sua execução. Neste caso, os pagamentos pelas Obrigações de Serviço Público foram superiores às inicialmente previstas. Contudo, o agente económico não se viu privado da retribuição financeira decorrente da execução do contrato. Ainda de referir, que todos os contratos em contexto do URBMARCO são financiados integralmente pelo município do Marco de Canaveses, assumindo a CIM do Tâmega e Sousa a função de veículo financeiro para proceder aos pagamentos, bem como em outras matérias, designadamente as que constam do contrato interadministrativo celebrado com o município.”

- Finalmente, não sendo efetuada referência no programa de procedimento à disponibilização de informação detalhada a todos os concorrentes para que possam elaborar a sua proposta, solicitou-se a junção do racional subjacente a tal ausência, tendo sido respondido que “*são anexados ao processo relatórios da execução dos contratos para que outros concorrentes possam elaborar devidamente a sua proposta comercial.*”

39. Não se verificando alterações substanciais, além das indicadas e decorrentes dos números anteriores, quanto a todos os procedimentos indicados e quanto às obrigações de serviço público a contratualizar é de concluir, tendo em conta os argumentos aduzidos em anteriores pareceres que aqui se dão por integralmente reproduzidos, que:

- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, são descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, sendo estabelecido um valor mínimo e máximo;
- Estamos perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações;

- O mercado terá a última palavra na avaliação da exequibilidade do preço proposto, construído com base nas anteriores remunerações pagas pelo mesmo serviço, não sendo uma possibilidade e o acesso ao mercado atribuídos de forma direta. De referir, quanto a este aspeto, que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, sendo de sublinhar, positivamente a atribuição de direito de exploração por via concorrencial e não diretamente, sendo de também de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
40. Mais se regista que, ainda que os valores unitários (ao km) tenham sofrido alterações, designadamente no que se refere a gastos de algumas componentes (por exemplo combustíveis), os valores executados têm sido inferiores, o que indicia a existência de uma efetiva monitorização contratual, sendo apenas pago o que é efetivamente realizado. Tal procedimento evita a existência de uma situação de sobrecompensação do operador nos diversos procedimentos.
 41. Os pareceres emitidos quanto aos procedimentos concursais mantiveram-se válidos para os ajustes diretos, porque estes foram efetuados nos mesmos termos – no que se refere às peças procedimentos – daqueles e para garantir a manutenção em exploração do mesmo serviço, nos períodos temporais não cobertos pelos anteriores. Concede-se que nem sempre será possível estimar a duração destes procedimentos transitórios face á incerteza da data do efetivo desfecho do procedimento concursal regional, por fatores externos ou que não estejam na inteira disponibilidade da entidade adjudicante.
 42. De qualquer forma, será sempre de sublinhar que, para garantir a aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial anteriormente citado nos pareceres já emitidos, deverá assegurar-se a transmissão de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros, bem como a detenção de sistemas contabilísticos adequados, permitindo separar as contas de diferentes atividades e ainda detetar situações de sobrecompensação.
 43. A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores⁷, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores do outro, que

⁷ 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->

permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. que ora se deve mitigar e ser eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.

44. De recordar que já no parecer emitido para o procedimento concursal regional, a cargo da CIM, foi sublinhado que:

- Na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessárias ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos concursais, como também para avaliar a existência de necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada⁸;
- A inclusão de diversos indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 20189, que poderá auxiliar na supervisão e fiscalização de contratos de serviço público, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, podendo tal ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da Autoridade de Transportes;
- Considera-se vantajosa a introdução de mecanismos periódicos da aferição de incumprimentos, ou seja, além da definição dos períodos (mensal, trimestral etc) da recolha de informação quanto à execução contratual, será de ponderar que a aferição do incumprimento de obrigações contratuais seja efetuada paralelamente e não apenas anualmente, sob pena de que largos períodos de incumprimento permanente ou interpolado.

45. Por outro lado, de forma a garantir uma efetiva concorrência, considera-se que a informação a potenciais concorrentes sobre o sistema de transportes submetido a procedimento contratual, designadamente quanto a passageiros transportados, receitas, tarifários, etc. e instrumento de planeamento deve ser efetuada, desde logo, em anexo às peças procedimentais, devendo ser garantida.

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

⁸ 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”.

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

46. De referir que a Comissão Europeia, nas Orientações para a aplicação do Regulamento¹⁰, refere que *“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. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros.”*
47. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.
48. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição do Tribunal de Justiça da União Europeia¹¹ que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
49. Nesse sentido, é fundamental a disponibilização de informação detalhada a todos os concorrentes, salvaguardando elementos confidenciais ou sujeitos a segredo comercial.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

50. 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 suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

¹¹ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

51. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que 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.
52. Dada a complexidade do procedimento e estando na pendência do desfecho do procedimento concursal 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 mais complexos, 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. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico (ainda não totalmente ultrapassado).
53. Contudo, uma vez que a fundamentação de contratos de serviço público de transporte de passageiros deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução garantir o cumprimento da legalidade, de um serviço de qualidade, e a maximização dos recursos públicos¹² mantêm-se as determinações efetuadas anteriormente, nos pareceres mencionados. A saber:
- Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as 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;
 - A apresentação dos relatórios anuais relativos ao serviço público, desde 2018, nos termos previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio¹⁴;
 - Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e

¹² 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."

¹³ 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.

¹⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, 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;

- Realizar, sempre que necessário, auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, com base nos adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007;
- 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;
- Garantir o 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 junho.

V - DAS CONCLUSÕES

54. No que concerne ao objeto específico deste parecer, e de acordo com a informação prestada, as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pela CIM estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte público de passageiros municipal, em termos idênticos ao que vinha sendo prestado e segundo um modelo contratual já anteriormente validado por esta Autoridade.
55. Está em causa um procedimento contratual transitório de âmbito municipal, na pendência do desfecho de um procedimento concursal regional – que absorverá o anterior – e em que o preço base fixado é de €_[confidencial] - podendo ser reduzido em função da submissão à concorrência, bem como em função da produção quilométrica efetivamente realizada.
56. O parecer é assim favorável, estando a sua validade condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas no capítulo anterior.
57. De referir que a aludida *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, designadamente na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas.

Lisboa, 14 de outubro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino