

PARECER N.º 08/AMT/2022

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Santa Maria da Feira (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), por mensagem de correio eletrónico, de 02-11-2021, o Caderno de Encargos relativo ao Concurso Público Internacional, para “*Aquisição de Serviços Públicos de Transporte de Passageiros, mediante Contrato de Prestação de Serviços do Transfeira*”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Em anexo àquela comunicação, foram remetidos a esta Autoridade os seguintes documentos: Contrato n.º 140/2020, celebrado entre Santa Maria da Feira e a Auto Viação Feirense, Lda., relativo à aquisição de serviços de “*Linha de serviço de transporte coletivo regular de passageiros na cidade de Santa Maria da Feira – Transfeira*”; e os respetivos Caderno de Encargos e Programa de Concurso que deram lugar à celebração do contrato n.º 140/2020 e, bem assim, o Caderno de Encargos referente ao novo procedimento, que ainda não tinha sido objeto de aprovação pelo Município naquela data (encontrava-se em falta o Programa do Concurso e o respetivo documento de fundamentação, que foram posteriormente remetidos à AMT).
3. O Município pretende que o contrato de prestação do serviço de transporte público de passageiros relativo à “*Linha Transfeira*” inicie a sua execução a partir do dia 17 de janeiro de 2022 ou, se for realizado em data posterior, na data da sua assinatura e que tenha a duração máxima de 24 meses, sem prejuízo do contrato ser resolvido com o início da execução do contrato relativo ao concurso internacional de concessão de serviço público de transporte de passageiros para a Área Metropolitana do Porto, o qual abrange a Linha do Serviço do Transfeira.
4. As peças do novo procedimento de aquisição da “*Linha Transfeira*” devidamente aprovadas apenas foram remetidas à AMT a 16.12.2021, através de mensagem de correio eletrónico.
5. 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.

6. 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 aos mercados da Mobilidade e dos Transportes.
7. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
8. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
9. 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*

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

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

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

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

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

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”.

10. 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, no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
11. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

12. No documento de fundamentação da operação, o Município começa por dar conta da *«necessidade de dar continuidade ao serviço público de transporte de passageiros da «Linha de Serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros na Cidade de Santa Maria da Feira – Transfeira», por estar a findar o prazo do contrato de concessão n.º 140/2020 Av. e não se verificar concluído, o concurso internacional da concessão de serviço público de transporte de passageiros para a Área Metropolitana do Porto, ao qual este município expectava ver findo, por este incorporar a Linha do Serviço do Transfeira».*
13. Mais refere o Município que *“face à impossibilidade descrita e para que não exista o risco de disrupção do serviço, subsiste a premente necessidade de assegurar, em*

especial, a mobilidade da população escolar, entre o 5.º e os 10.º anos, da cidade de Santa Maria da Feira e sua área de influência próxima, aos principais estabelecimentos de ensino, equipamentos e serviços, não fornecida pelo restante serviço público de transporte de passageiros, que opera no território de Santa Maria da Feira”.

14. No que respeita ao histórico da operação o Município esclareceu o seguinte:
- a) *“O serviço regular de transporte rodoviário de passageiros na cidade de Santa Maria da Feira - TRANSFEIRA - iniciou-se em 2002, tendo sido constituído pelo Despacho de Adjudicação n.º 04/2002 [...]. A prestação de serviços a realizar era integralmente executada num período de um ano e renovável automaticamente por iguais períodos, se não fosse denunciado por qualquer uma das partes. Esta situação permaneceu até ao ano de 2011, quando se elaborou um novo contrato (Contrato 029/2011 Av.), com uma duração de 36 meses e a aquisição de serviços adjudicada pelo valor de [confidencial] €”;*
 - b) *“Em 2014, foi adjudicado novamente os serviços de transporte - Transfeira através de Concurso Público (Contrato N.º 059/2017 Av.), sucedendo em 2017 um novo contrato (Contrato N.º 059/2017 Av.) e, contratualizado um último, em 2020, ainda em vigor (Contrato N.º 140/2020 Av.). Este último contrato, foi elaborado essencialmente por não se verificar concluído o concurso internacional da concessão de serviço público de transporte de passageiros para a Área Metropolitana do Porto”.*
 - c) *No decorrer das datas entre estes dois contratos, a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, em Reunião Ordinária de 16/11/2015 e da Assembleia Municipal de 27/11/2015, deliberou por unanimidade aprovar a delegação competências na área da Mobilidade e Serviço de Transportes de Passageiros, na Área Metropolitana do Porto, tendo sido excecionada do contrato dessa delegação de competências, a Linha de Serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros na Cidade de Santa Maria da Feira – Transfeira. Esta linha foi excecionada, por ter sido incluída na futura concessão de serviço público de transporte de passageiros para a Área Metropolitana do Porto, que se expectava que tivesse tido contrato celebrado antes do término de contrato n.º 059/2017 Av. de 2017”;*
 - d) *“Neste seguimento, se a concessão de serviço público de transporte de passageiros da AMP estivesse finalizada, não existiria a necessidade, de novas aquisições de serviço da Linha “Transfeira”, por parte da Câmara Municipal de*

Santa Maria da Feira, visto a Linha Transfeira estar incluída na referida concessão”;

- e) *“Assim sendo, e devido a assegurar o serviço aos utentes, [o Município procedeu à abertura do] procedimento de Contratação de Prestação de Serviços da “Linha de Serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros na Cidade de Santa Maria da Feira – Transfeira” e respetiva adjudicação (Contrato N.º 140/2020 Av.) por um período de 503 dias, adjudicada pelo valor de [confidencial] € e que termina a 16 de janeiro de 2022”.*
- f) *“Neste seguimento, devido a estar a findar o prazo do contrato de concessão n.º 140/2020 Av. e sendo uma constatação, a não conclusão do concurso internacional da concessão de serviço público de transporte de passageiros para a Área Metropolitana do Porto, tornou-se novamente absolutamente necessário a abertura de um novo procedimento para a adjudicação do serviço público de transporte de passageiros da «Linha de Serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros na Cidade de Santa Maria da Feira – Transfeira», continuando este serviço a se constituir como um serviço fundamental no garante da mobilidade dos cidadãos e da comunidade escolar”.*

15. No que concerne à rede a executar a mesma encontra-se descrita no Anexo I ao CE.
16. No que respeita à contratação por Lotes ou Lote único, questionado o Município no que se refere ao motivo para não ter sido adotada a contratação por Lotes tendo em consideração o valor do procedimento, o Município esclareceu no seu documento de fundamentação -entretanto remetido - que *“tratando-se de um único circuito realizado apenas por um autocarro, por imperativo técnico e funcional a entidade adjudicante considera a sua gestão mais eficiente, por oposição à gestão com recurso a lotes, que obrigaria a contratar vários autocarros para vários circuitos e com vários cocontratantes”.* *“Face ao exposto, e como indicado no artigo 23.º do Programa de Concurso e nos termos do artigo 46.º- A do CCP, o município não optou pela contratação por Lotes”.*
17. Questionado o Município sobre se não pretendia definir no CE um n.º mínimo de motoristas ou de veículos a afetar à atividade e respetivas características mínimas destes últimos (por Ex: Questões ambientais (EURO 5, 6...), idade média da frota, n.º mínimo de lugares, questões de acessibilidade), o Município explicitou que *«Quanto à definição de um número mínimo de motoristas ou veículos a afetar à atividade, no n.º 28, da Cláusula 1.ª do Anexo I do CE, refere-se que “...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”, querendo o município, “com esta redação, obter uma maior flexibilidade, por forma a conseguir cobrir todas as situações possíveis, referentes por exemplo à capacidade no n.º de lugares dos veículos, consoante as necessidades do serviço em períodos de maior e menor procura. Nos períodos de menor procura será possível a utilização de veículos mais pequenos, por exemplo. Contudo, adicionou-se um ponto (ponto 17) à Cláusula 1.ª do Anexo I, do CE, da qual se transcreve a referida adição “Os veículos utilizados na exploração do serviço devem ser adequados ao fim a que se destinam, ter uma capacidade adequada à satisfação da procura e cumprir o disposto na legislação nacional e europeia aplicável.»”

18. Mais referiu o Município que “Quanto às questões de acessibilidade, no n.º 16, da Cláusula 1.ª do Anexo I do CE, refere-se as características das viaturas disponibilizadas para o serviço” e «Quanto às questões ambientais, adicionou-se um ponto (o ponto 18) à Cláusula 1.ª, do Anexo I do CE, incluindo que “...as viaturas disponibilizadas para o serviço deverão ser elétricas, a hidrogénio ou híbridas, ou cumprir com a norma europeia de emissão Euro IV ou superior”».
19. Questionado o Município sobre se, além das obrigações constantes das cláusulas 1.ª e 2.ª do Anexo I do CE, o não cumprimento de cada uma das obrigações constantes do CE são objeto de sanção, o Município respondeu de forma negativa e justificou-se da seguinte forma: “As sanções são aplicadas nas obrigações principais. Não estão previstas outras sanções que não as das Cláusulas 1.ª e 2.ª, do Anexo I, do CE. As eventuais sanções não previstas nas Cláusulas supramencionadas, onde não se possa aplicar a Cláusula 3.ª do Anexo I, não serão rececionáveis, não obstante o direito de revogação por parte do município e eventuais indemnizações”.
20. Em resposta à questão sobre se o Município entendia que as obrigações de reporte de informação se encontram definidas de forma objetiva, ou seja, se é definido, por exemplo, um prazo específico de cumprimento das mesmas, o Município alterou o ponto 3 da Cláusula 2.ª do Anexo I CE, no sentido de fixar um prazo ao operador, no máximo de três dias úteis, para responder a pedidos de esclarecimentos e de informações solicitados pelo Município.
21. Questionado o Município sobre as instalações de serviço afetas à operação, se as mesmas pertencem ao Município e se a utilização de “central de camionagem” do Município, caso exista, tem Regulamento de utilização e pressupõe contrapartida da parte do operador de transporte, o Município respondeu de forma negativa e que “As

instalações de serviço afetas à operação não pertencem ao Município”, assim como «Não existe “central de camionagem” do Município».

22. Verifica-se ainda que o CE não prevê um período de transição entre a adjudicação e o início do contrato.

Fundamentação económico-financeira

23. No que respeita aos custos direitos de exploração anual relativo ao ano de 2021, apresentados pelo operador, o Município apresentou a seguinte Tabela 3:

[confidencial]

24. No que concerne à Receita pela prestação do serviço público de transporte em questão, o Município esclareceu o seguinte:

- *“Existe um tipo de receita proveniente do serviço público de transporte no concelho de Santa Maria da Feira, que é entregue e/ou cobrado pelo município, referente à receita da venda dos títulos de transporte.*
- *“Utilizando os dados 2019 e 2020, essa receita teve um valor de [confidencial] € e [confidencial] €, respetivamente”.*
- *A “receita de 2020 apresentou valores inferiores, por ser um ano atípico, com a presença da pandemia sarscov- 2, que restringiu expressivamente a utilização dos transportes públicos”;*
- *“[O]s Passes Escolares do Transfeira são gratuitos, para alunos da Educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário quando residem a mais de 3Km do estabelecimento de ensino que frequentam (de acordo com o as alíneas a) e b) do artigo 20.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro na sua versão mais atual) e relativamente aos alunos da Educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário quando residem a menos 3Km do estabelecimento de ensino que frequentam, o Passe Escolar tem um valor de 15€. Este valor constitui uma fonte de receita para o município”;*
- *“As receitas que constituem provento do município de Santa Maria da Feira, são provenientes da bilhética (bilhete simples) e dos Passes (Passe Social e Passe Estudante, quando este resida a \leq 3Km do estabelecimento de ensino que frequenta)”; sendo que “O Operador não tem receitas”, recebendo “o valor pelo qual é adjudicado o serviço, sendo este pago pelo município, mensalmente”.*

25. No que toca ao balanço dos custos diretos/ano de Exploração e as receitas anuais previstas o Município apresentou a Tabela *infra*.

[confidencial]

26. Da análise do Município resulta um total de Custos diretos de exploração previstos no valor de €[confidencial] acrescido de IVA, ao qual acresce uma margem de lucro de 10% dos custos diretos de exploração, perfazendo o valor de €[confidencial] acrescido de IVA.
27. Prevêem-se receitas de vendas a clientes (de acordo com o ano de 2019) no valor de €[confidencial] dando lugar a um défice de exploração de €[confidencial]
28. Em resumo, tendo em linha de conta o período de concessão por dois anos, o Município estimou os custos de exploração no valor de €[confidencial], acrescido de IVA à taxa legal em vigor.
29. Assim, através dos dados cedidos pela empresa operadora, referentes ao ano de 2021 (custos apresentados nas 5 primeiras linhas da Tabela 4 *supra*), o Município obteve o preço/Km, que resultou da multiplicação dos custos diretos de exploração com a média dos Km que o Transfeira fará previsionalmente, num ano de circulação, chegando ao valor preço/km de [confidencial] €/Km.
30. Após este valor fixado, multiplicou o n.º de semanas do contrato pelos n.ºs de voltas e Km percorridos, obtendo o preço base do concurso.
31. Adicionando a margem de lucro fixada em 10% a esse preço base, o Município obteve um preço base do concurso no valor de €[confidencial] e um preço/Km de [confidencial] €/Km.
32. Segundo o Município, “o preço base do procedimento foi determinado considerando um preço base unitário por quilómetro de € [confidencial], multiplicado pelo número estimado de quilómetros a percorrer comercialmente durante o prazo do contrato (137240 Km)”.
33. Além disso, cumpre mencionar que a “receita prevista, proveniente da venda de títulos de transporte é, em dois anos, da ordem dos [confidencial] € e a despesa prevista é de 177 122,53 € o que resultará num défice na exploração do serviço na ordem dos [confidencial] €”.
34. Prevê-se assim que o Município tenha de participar o valor em défice para que o serviço seja realizado pelo operador, conforme consta na Tabela 5:

[confidencial]

35. Foi questionado o Município sobre se tinha sido feita a articulação do sistema de transportes municipal com a Área Metropolitana do Porto, uma vez que a articulação é

essencial no sentido de tornar mais eficiente o sistema de transportes na região. Além disso, foi ainda referido pela AMT ao Município que *“caso este procedimento seja transitório até à adjudicação do concurso global da Área Metropolitana do Porto tal facto deve ser refletido nas peças do procedimento, devendo o procedimento contemplar um termo resolutivo com a verificação do início do serviço de transporte efetivo da operação a adjudicar pela Área Metropolitana do Porto.”*.

36. Em resposta a este pedido de esclarecimento, o Município introduziu a devida alteração no CE, no n.º 2 da Cláusula 45.ª do Capítulo XIII, que passou a prever que o contrato se extingue, *“sem que daí derive qualquer direito indemnizatório para o adjudicatário, com o início da execução do contrato de serviço de transporte efetivo da operação a adjudicar pela Área Metropolitana do Porto”*.

37. Refere o Programa de Concurso que:

- Artigo 2.º - *“O Concurso tem por objeto a aquisição de serviços designada por “Linha de Serviço Público de Transporte Coletivo Regular de Passageiros na Cidade de Santa Maria da Feira - Transfeira” nos termos e condições constantes do caderno de encargos”;*
- Artigo 5.º - *“A escolha do procedimento [Concurso Público com publicidade internacional] teve por base o critério do valor definido no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos”;*
- Artigo 9.º - *“O preço base é o montante máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, estipulando-se para o procedimento em causa o valor de [confidencial] euros), que não inclui o imposto sobre o valor acrescentado, valor este fundamentado nos preços calculados com base no histórico de aquisições do Município”.*
- Artigo 10.º - *“ [A] entidade adjudicante não define o preço anormalmente baixo, podendo o preço ou custo de uma proposta poder ser considerado anormalmente baixo, por decisão fundamentada do órgão competente para a decisão de contratar, designadamente por se revelar insuficiente para o cumprimento de obrigações legais em matéria ambiental, social e laboral ou para cobrir os custos inerentes à execução do contrato”;*
- Artigo 11.º - *“A proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar (art.º 56.º do CCP), devendo a sua elaboração obedecer ao disposto nos números 4 e 5 do artigo 57.º e no artigo 58.º do Código*

dos Contratos Públicos e ser constituída pelos seguintes documentos, devidamente assinados com assinatura eletrónica[...]:

- *Documento Europeu Único da Contratação Pública;*
 - *Documentos que, em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, contenham*
 - *os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar;*
 - *Documentos expressamente exigidos, nas alíneas abaixo, que contenham os termos ou condições, relativos a aspetos de execução do contrato não submetido à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a Entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule;*
 - *Documento contendo a memória descritiva sucinta da prestação de serviços a executar, bem como a descrição técnica do veículo;*
 - *Outros documentos solicitados no caderno de encargos ou outros que o concorrente queira anexar à proposta no sentido de a valorizar”;*
- *Artigo 13.º - “Não são admitidas, em caso algum, a apresentação de propostas variantes ou Parciais”*
- *Artigo 18.º - “A adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, conforme alínea b) do n.º 1, do artigo 74.º do Código dos Contratos Públicos, na sua atual redação, de acordo com a modalidade monofator:*
- Preço mais baixo- 100 %”;*
- *Artigo 19.º - “Os cálculos matemáticos implicados nas operações de avaliação das propostas serão efetuados sempre considerando quatro casas decimais, processando-se o arredondamento da pontuação final do critério de adjudicação até à terceira casa decimal”;*
- *Artigo 20.º - “Em situação de manutenção de empate será efetuado um sorteio, cabendo a cada proposta, das que se encontram empatadas, o número de registo de entrada na plataforma eletrónica. O sorteio será efetuado através de bolas numeradas com os números das propostas dos concorrentes empatados, na*

presença de todos os concorrentes presentes a sorteio do Júri do procedimento. Vencerá a proposta cuja bola seja sorteada”;

- *Artigo 21.º - “Em caso de adjudicação, todos os membros do agrupamento adjudicatário, e apenas estes, devem associar-se, antes da celebração do contrato, na modalidade jurídica de agrupamento complementar de empresas ou, em alternativa, de consórcio externo, em regime de responsabilidade solidária”;*
- *Artigo 22.º - “[...] não é obrigatório a prestação de caução, pelo que não será exigida a prestação da mesma”;*
- *Artigo 23.º - “Nos termos da alínea b), do n.º 2 do artigo 46.º - A do Código dos Contratos Públicos, por questões técnicas, tratando-se de um só circuito, revela-se mais eficiente o fornecimento com um único contratante, para a entidade adjudicante”.*

38. Refere o Caderno de Encargos que:

- *Cláusula 4.º do CE (com a epígrafe “Objeto”) – «O Contrato tem por objeto principal a aquisição do serviço público de transporte de passageiros que integra o Sistema “Linha de Serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros na Cidade de Santa Maria da Feira – Transfeira”» e que «Integra o Sistema designado como “Linha de Serviço de Transporte Coletivo Regular de Passageiros na Cidade de Santa Maria da Feira – Transfeira”, a prestação de serviço de transporte público de passageiros regular na Rede constante do Anexo I ao Caderno de Encargos, incluindo o serviço público de transporte escolar que seja assegurado através do serviço público regular de transporte de passageiros»;*
- *Cláusula 5.ª do CE (com a epígrafe “Produção de Efeitos e Duração do Contrato”) - “O Contrato é de fornecimento contínuo e produz efeitos a partir do dia 17 de janeiro de 2022 ou se for realizado em data posterior na data da sua assinatura”, tendo “a duração de 2 anos contados da data do início da execução do contrato”, extinguindo-se, no entanto, “com o início da execução do contrato de serviço de transporte efetivo da operação a adjudicar pela Área Metropolitana do Porto” (Cfr. Cláusula 45.º do CE).*
- *Cláusula 6.ª do CE (“Disponibilização de bens pelo contraente público para o efeito da prestação de serviço”) – “Antes do início da Prestação de Serviços, são disponibilizados pelo Contraente Público o uso não exclusivo ao Cocontratante, para o efeito da Prestação de Serviços, os bens considerados como imprescindíveis designadamente os abrigos e as paragens, geridos pelo Contraente Público”;*

- Cláusula 7.^a do CE (“Obrigações Gerais do Cocontratante”) – “O Cocontratante obriga-se a realizar a Prestação de Serviços em perfeita conformidade com o disposto no Contrato, bem como com as disposições legais e regulamentares que, em cada momento, estejam em vigor”, observando, designadamente, o seguinte, no âmbito das atividades de execução do contrato: “a) Garantir a boa execução do Contrato, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente; b) 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; c) Assegurar que o serviço de transporte cumpra, em cada momento, todas as necessidades de procura que se venham a verificar, organizando adequadamente os respetivos níveis de serviço e assegurando condições de comodidade, rapidez e segurança; d) Prestar os serviços de transporte objeto do Contrato 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; e) Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas à prestação de serviços.; f) Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes e que se projetem na atividade [...]; g) Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis à atividade; h) Prestar todo o apoio e fornecer todas as informações aos Clientes, antes, durante e após a prestação do serviço de transporte, em locais apropriados para o efeito; i) Cumprir pontualmente os deveres e obrigações impostos pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e respeitar integralmente os direitos dos Clientes reconhecidos pelo mesmo decreto-lei; j) Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, sobretudo as constantes do artigo 22.º do RJSPTP”.
- Cláusula 8.^a do CE (“Plano de Operação”) - “O Cocontratante deve [...] elaborar anualmente um Plano de Operação, com referência aos períodos escolares e férias

escolares [...], e que contenha, pelo menos, os seguintes elementos: a) Identificação do número de veículos necessários ao longo de todo período de operação da Rede, incluindo os veículos de reserva; b) Identificação do número de veículos necessários para operar a linha; c) Número de motoristas afetos à linha, identificados através de um sistema anonimizado”;

- Cláusula 9.º do CE (“Gestão de Variações pontuais na Procura”) – “O Cocontratante deve, em todos os momentos, proceder ao reforço da oferta do serviço público de transporte para satisfazer o aumento ocasional de procura que previsivelmente se verificará, designadamente, em virtude da ocorrência de eventos, feiras ou festas sociais, populares ou culturais em alguma(s) parte(s) do território abrangido pelo percurso, submetendo o correspondente plano de reforço ocasional à aprovação do Contraente Público, com antecedência mínima de 5 dias”, o qual se concretiza “na adoção das medidas mais adequadas às circunstâncias concretas, designadamente, através da disponibilização de autocarros com maior capacidade de passageiros e/ou do aumento do número de frequências”, sem que tal reforço venha a conferir ao operador “direito a qualquer acréscimo de remuneração nem à reposição de equilíbrio económico-financeiro do Contrato”.
- Cláusula 10.ª do CE (“Ajustamentos pontuais”) - “O Contraente Público pode, por razões de interesse público e mediante de decisão uniliteral fundamentada [com a antecedência mínima de 30 dias], determinar ajustamentos pontuais dos serviços incluídos no Contrato, nos termos do artigo 31.º do RJSPTP”, os quais “não conferem ao Cocontratante direito a qualquer acréscimo de remuneração nem à reposição de equilíbrio económico-financeiro do Contrato”;
- Cláusula 11.ª (“Manutenção”) – Com exceção de manutenção dos bens disponibilizados pelo Contraente Público, o operador “é responsável, designadamente, pela realização das seguintes atividades ou conjunto de atividades: a) Programar, planear, implementar e/ou executar todas as atividades de manutenção de todos e quaisquer bens utilizados na prestação de Serviços, que se mostrem necessárias e/ou adequadas para assegurar a sua plena funcionalidade e a preservação das características, desempenho e níveis de disponibilidade e fiabilidades. b) Programar, planear, implementar e executar as atividades de Manutenção em estreita articulação com as atividades; c) Efetuar a Manutenção de modo a assegurar um serviço de transporte de qualidade, rápido, seguro e eficiente, segundo métodos atualizados de gestão de manutenção”;

- A Cláusula 14.^a do CE vem regular as situações relativas às interrupções ou suspensões de serviço e o modo de atuação do operador nessas eventualidades.
- Clausula 15.^a (“Ambiente”) - *“O Cocontratante deve implementar, pôr em funcionamento, operar e manter todos os componentes da prestação de serviços, empregando técnicas de gestão da qualidade do ambiente baseadas nos requisitos de normas, especificações e regulamentação legal que, em cada momento, sejam aplicáveis”.*
- As Cláusulas 16.^a, 17.^a e 18.^a do CE, que se dão por reproduzidas, vêm estabelecer as regras relativas aos títulos de transporte, Sistema de bilhética, tarifários a aplicar e a sua respetiva atualização e venda, as quais se encontram devidamente densificadas no Anexo I do CE, sendo de sublinhar que as receitas resultantes da aplicação do regime tarifário são da titularidade do Município.
- As Cláusulas 19.^o, 20.^o e 21.^o do CE vêm ocupar-se das obrigações a que o operador deve obedecer em matéria de Recursos Humanos, no que concerne à sua estrutura (que deve dar satisfação aos objetivos propostos e às exigências do Contrato), legislação aplicável e, bem assim, qualificação, experiência, substituição e respetiva formação dos profissionais afetos à operação.
- O Capítulo IV vem estabelecer outros Deveres do Contratante, a saber:
 - A Cláusula 22.^o do CE vem regular os deveres de informação e de comunicação a que o operador se obriga a prestar, no âmbito do acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato pelo Município e, bem assim, obrigações de informação previstas no contrato e na Lei, designadamente as previstas no artigo 22.^o do RJSPTP;
 - A Cláusula 23.^o do CE trata do dever geral de colaboração;
 - A Cláusula 24.^o do CE vem definir os aspetos do contrato atinentes à utilização da marca “Transfeira” e à propriedade Industrial e intelectual;
 - A Cláusula 25.^o do CE estabelece que o operador *“deve cumprir a todo o momento o disposto na legislação nacional e comunitária relativa à proteção da privacidade e dos dados pessoais, nomeadamente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016)”*; e

- A Cláusula 26.º do CE refere que o adjudicatário “*é responsável pelo cumprimento de todas as leis, normas e regulamentos nacionais e internacionais aplicáveis, em cada momento, às atividades objeto do Contrato, devendo proceder à retificação de situações que resultem de alguma alteração às leis, normas e regulamentos em vigor*”.
- A Cláusula 27.º do CE vem definir o exercício dos poderes de direção e fiscalização pelo Município e a Cláusula 28.º CE estabelece que o Município nomeia um gestor do contrato.
- O Capítulo VIII do CE vem estabelecer as matérias atinentes à avaliação do desempenho do Cocontratante, designadamente os indicadores de desempenho (Cláusula 31.º do CE), que se encontram melhor descritos no Anexo I ao Caderno de Encargos, e a monitorização do desempenho (Cláusula 32.º do CE).
- Cláusula 33.º do CE (“*Remuneração do Cocontratante*”) - “*Como contrapartida pela Prestação de Serviços, a partir do início do Período de Execução do Contrato, o Cocontratante tem direito, nos estritos termos da lei e do Caderno de Encargos [...] À remuneração indicada na Proposta adjudicada, a qual não pode ultrapassar o valor de 177.500,00 €, acrescido de IVA à taxa legal, “não sendo [...] devida ao Cocontratante qualquer remuneração adicional pela execução do Contrato*”.
- Cláusula 34.º do CE (“*Compensação de créditos*”) – “[O Município] *pode compensar pagamentos por ele devidos ao Cocontratante com eventuais créditos sobre este, designadamente relativos a:*
 - a) *Qualquer quantia que tenha sido paga pelo Contraente Público, mas cujo pagamento seja, nos termos da lei ou do Contrato, da responsabilidade do Cocontratante;*
 - b) *Qualquer quantia relativa a qualquer violação ou incumprimento das condições contratuais, designadamente por aplicação de sanções contratuais*”.
- Cláusula 35.ª do CE (“*Reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato*”) – “*Salvo os casos legalmente impostos e os previstos expressamente noutras cláusulas do Caderno de Encargos, o Cocontratante apenas tem direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato quando se verifique um aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades objeto da Prestação de Serviços que altere os pressupostos nos quais o COCONTRATANTE determinou o valor das prestações a que se obrigou e desde que isto seja o resultado direto de: a) Modificação unilateral, imposta pelo*

CONTRAENTE PÚBLICO, nos termos da Cláusula 45.^a, das condições de desenvolvimento das atividades objeto do Contrato”.

- *No n.º 4 da Cláusula 35.º do CE estabelece-se ainda que “Quando haja lugar à reposição do equilíbrio económico-financeiro da Contrato, este é efetuado através de atribuição de uma compensação direta, em prestações periódicas ou em prestação única, cujo valor corresponderá ao necessário para repor a proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações a que o Cocontratante se obriga e dos efeitos resultantes do facto gerador do direito à reposição no valor dessas mesmas prestações”.*
- *A Cláusula 36.º do CE esclarece que não há lugar a caução.*
- *A Cláusula 38.º do CE (“Modificação do Contrato”) – “Sem prejuízo de outras modalidades de modificação contratual objetiva previstas no Contrato ou na lei, o Contraente Público pode [...] determinar alterações ao Contrato, com fundamento em razões de interesse público e nos termos da lei”, “a qual confere ao Cocontratante direito à reposição do equilíbrio financeiro-económico do contrato, nos termos da lei e do contrato”.*
- *A Cláusula 41.º do CE (“Princípio Geral De Responsabilidade Do Cocontratante”) estabelece que “O Cocontratante, ainda que em caso de subcontratação, é o único e direto responsável pelo pontual e perfeito cumprimento das obrigações relacionadas com a Prestação de Serviços decorrentes de normas legais, regulamentos ou disposições administrativas que [...] lhe sejam aplicáveis”, respondendo “por quaisquer prejuízos causados na execução da Prestação de Serviços, pela culpa ou pelo risco” e, bem assim, “nos termos gerais da relação comitente-comissário, pelos prejuízos causados por atos ou omissões das pessoas e entidades a que tenha recorrido”. Além disso, “O Cocontratante é ainda responsável pelo cumprimento de todas as obrigações acessórias da Prestação de Serviços”.*
- *A Cláusula 42.^a do CE (“Impossibilidade do Cumprimento, Mora e Incumprimento Definitivo”) vem estabelecer o procedimento a adotar pelas partes e, bem assim, as consequências para o operador caso se verifique o cumprimento defeituoso ou o Incumprimento definitivo de qualquer das obrigações contratuais do operador por facto que lhe seja imputável ou se o mesmo não as cumprir de forma pontual.*
- *A Cláusula 43.^a do CE vem estabelecer o regime das sanções contratuais, em caso de incumprimento pelo operador das suas obrigações, incluindo as resultantes de*

determinações do Município emitidas nos termos da lei ou do *Contrato*, cujo regime é complementado com o disposto no Anexo I ao CE.

- No que concerne a sanções contratuais, de acordo com esta Cláusula 43.º do CE:
 - “Os incumprimentos do Cocontratante, para efeitos do presente regime de penalizações, classificam-se em leves, graves e muito graves”, “sancionáveis com multa contratual, de acordo com o previsto no Anexo I”.
 - O Município “pode atenuar ou revogar, total ou parcialmente, qualquer sanção pecuniária aplicada, quando se vier a verificar que a situação de incumprimento foi totalmente recuperada dentro do prazo definido na notificação referida no n.º 1 da cláusula [42.ª], e que o incumprimento não causou qualquer impacto significativo na realização das atividades incluídas no Contrato”.
 - “No caso de infrações leves, o Contraente Público pode, consoante a gravidade da infração, substituir a multa contratual pela sanção de simples advertência”, já no “caso de infrações graves ou muito graves, o Contraente Público pode [...] acumular a aplicação da sanção contratual com a sanção de simples advertência”.
 - “O pagamento das sanções pecuniárias contratuais não isenta o Cocontratante do cumprimento integral do Contrato, nem de responsabilidade criminal, contraordenacional e civil a que eventualmente haja lugar, nem exclui o exercício do poder de fiscalização, de controlo e sancionatório de outras entidades que decorra da lei”.
- Nos termos da Cláusula 3.ª do Anexo I ao CE são definidas as ações e omissões do operador, que se dão aqui por reproduzidas, que são objeto de infrações leves, sancionáveis com multa contratual de €200 (duzentos euros) a €1000 (mil euros), de infrações graves, sancionáveis com multa contratual de €1000 (mil euros) a €5000 (cinco mil euros) e de infrações muito graves, sancionáveis com multa contratual de €5000 (cinco mil euros) a €15000 (quinze mil euros).
- Cláusula 46.ª do CE (“Resolução do contrato por incumprimento contratual do Cocontratante”) – “Além de outros casos de violação reiterada ou grave [...], o [Município] pode resolver, a título sancionatório, o Contrato, sem que o Cocontratante tenha direito a qualquer indemnização [em caso de] atraso, total ou parcial, na realização das atividades incluídas no Contrato superior 2 horas ou declaração escrita do próprio Cocontratante de que o atraso em determinada prestação excederá

esse prazo”, sendo que a “*resolução do Contrato não prejudica a aplicação de quaisquer outras sanções contratuais ou de deduções em função dos níveis de desempenho que se mostrem devidas, quando se verificarem as situações que justifiquem a sua aplicação*”.

- Cláusula 47.^a do CE – (“*Resolução do contrato pelo Cocontratante*”) - O operador “*pode resolver o Contrato nos termos do artigo 332.º do Código dos Contratos Públicos*”, contudo, “*não pode interromper ou suspender o cumprimento das suas obrigações até à efetiva resolução do Contrato*”, sendo que a “*resolução implica o pagamento [...] de uma indemnização pelos prejuízos diretamente decorrentes da resolução, nos termos gerais de direito*”.
- A Cláusula 48.º do CE estabelece, em caso de transição, que o operador compromete-se a cooperar e a estabelecer, com o Município “*e com a(s) entidade(s) que lhe vier(em) a suceder, todos os mecanismos necessários para assegurar a transição da(s) atividade(s) contratada(s) para a(s) entidade(s) que lhe sucederá(ão), sem quebra de continuidade e com manutenção dos níveis de qualidade da(s) atividade(s) contratada(s)*”.
- Além das obrigações já descritas na parte principal do CE, a Cláusula 1.^a do Anexo I do CE, vem estabelecer as seguintes obrigações gerais do prestador de serviços:
 - “*Assegurar a realização contínua dos serviços públicos do objeto do contrato, que cumpra os parâmetros definidos e respeite condições de qualidade, comodidade, rapidez e segurança, de modo a garantir que a prestação do serviço se efetue de forma regular, eficiente e sustentável*”;
 - “*Elaborar o adequado planeamento e garantir a boa execução dos serviços inerentes à linha constante do Anexo I de forma regular e contínua, em respeito pelo interesse público, nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes*”;
 - “*Assegurar uma oferta do serviço de transporte com qualidade, segurança, eficiência e limpeza, cuja satisfação será medida através de inquéritos de opinião*”;
 - “*Operar a linha prevista, de acordo com o percurso, horários e frequências previstos no Anexo I*”;
 - “*Zelar pelo cumprimento dos horários e pela correta aplicação do sistema tarifário e títulos de transporte*”;

- *“Manter a periodicidade semanal, de Segunda a Sábado de acordo com o horário presente no Anexo” ao CE;*
- *“Assegurar todas as viagens de acordo o itinerário definido no Anexo I”;*
- *“Fazer paragem obrigatória nas 50 paragens conforme definido no Anexo I”;*
- *“Não interromper ou suspender os serviços inerentes à linha prevista no Anexo I, salvo autorização prévia e expressa do Município de Santa Maria da Feira”;*
- *“Comunicar aos passageiros todas as alterações imprevisíveis causadas à operação dos serviços”;*
- *“Garantir que todos os passageiros detenham títulos de transporte válidos”;*
- *“Prestar o serviço de transporte a todos os clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização”;*
- *“Em caso de avaria proceder à substituição imediata de viatura em condições idênticas de forma a assegurar o serviço”;*
- *“Entregar, mensalmente, ao município de Santa Maria da Feira toda a receita que obtiver com a venda de títulos de transporte”;*
- *“De forma a assegurar uma gestão do serviço em tempo real, exige-se que as viaturas tenham um sistema de localização de GPS com o respetivo geoprocessamento”;*
- *“As viaturas disponibilizadas para o serviço, terão que estar equipadas de condições de acesso ao transporte de passageiros com mobilidade condicionada”;*
- *“Os veículos utilizados na exploração do serviço devem ser adequados ao fim a que se destinam”;*
- *“As viaturas disponibilizadas para o serviço deverão ser elétricas, a hidrogénio ou híbridas ou, cumprir com a norma europeia de emissão Euro IV ou superior”;*
- *“Comunicar ao município de Santa Maria da Feira a ocorrência de qualquer situação que possa interferir com, ou impedir, o cumprimento pontual de qualquer obrigação estabelecida no presente contrato”;*
- *“Submeter-se à fiscalização, por parte do município de Santa Maria da Feira, do cumprimento do presente contrato”;*

- *“Prestar os serviços a todos os passageiros, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei”;*
 - *“Requerer, custear, obter e manter todas as licenças, certificações e autorizações legalmente necessárias à realização dos serviços”;*
 - *“Cumprir todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável em especial, as constantes do artigo 22.º do Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros”;*
 - *“Assegurar a existência e manutenção em vigor das apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes à operação dos serviços”;*
 - *“Cumprir as condições previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelecem as condições a observar no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens”;*
 - *“Cumprir 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, na sua atual redação”;*
 - *“Cumprir as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio”;*
 - *“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”.*
- *Cláusula 2.ª do Anexo I (“Obrigações de Informação”) – “Sem prejuízo das demais obrigações de informação e reporte previstas na lei e em normas regulamentares, designadamente as previstas no artigo 22.º do RJSPTP, o prestador de serviços obriga-se a prestar ao município de Santa Maria da Feira todas as informações e todos os esclarecimentos necessários”; devendo entregar “até ao 20 (vinte) de cada mês de execução do presente contrato [...] relatórios mensais com todas as informações da Linha previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, realizados ao mês imediatamente anterior, e ainda, prestar informação ao município para a elaboração dos relatórios anuais públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007” sendo que “a informação transmitida [...]*

deve ser certificada, validada e auditada, sempre que o município considere necessário”.

- A Cláusula 4.^a do Anexo I do CE vem mencionar que o preço base do procedimento foi determinado considerando um preço base unitário por quilómetro de € 1,24, multiplicado pelo número estimado de quilómetros a percorrer comercialmente durante o prazo do contrato (137240 Km).
- A Cláusula 5.^a do Anexo I do CE vem especificar a Rede, com apenas 1 Linha denominada “Transfeira”, que funciona com um movimento circular, contabilizando 10 voltas/dia útil e 6 voltas/sábado, com itinerário entre o Cavaco e o Olival (linha 2100) e 50 Paragens (ver Figura 1 e Quadro 1).
- “Os dados relativos ao percurso do Transfeira, encontram-se apresentados na Tabela 1 [do Anexo do CE], com referência à respetiva linha, n.º de circulações e quilómetros percorridos (previsionais), para o período entre 1 de janeiro de 2022 e [3]1 de dezembro de 2022 (dados estimados pelo município de Santa Maria da Feira)”.

Tabela 1 – Extensão do Percurso

Circulação Transfeira de 1 jan 2022 a 31 dez 2022						
Linha	N.º de Circulações Previstas			Km Previstos		
	Dias Úteis	Sábados	Totais	Por Dias Úteis	Sábados	Totais
2100	249	52	301	60384,74	7566,28	67951,02

39. A Cláusula 6.^a do Anexo do CE vem definir o tarifário a praticar pelo operador e, por fim, a Cláusula 7.^a daquele Anexo estabelece os respetivos horários a praticar.

III – DA ANÁLISE

40. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e

de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;

- «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
41. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
 42. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
 43. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes urbanos.
 44. 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 organizativos⁶.

⁶ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

45. De sublinhar que a celebração de contrato interadministrativo entre o Município e a respetiva Comunidade Intermunicipal, se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes⁷, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, de forma a:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços⁸;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
 - Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
46. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais. Nos termos do consignado no 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,

⁷ Ver “Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

⁸ Ver também “O parecer prévio da AMT”, disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-prévio-vinculativo-do-regulador.pdf>

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.

47. Refira-se que o Município celebrou, a 1 de abril de 2016, um contrato Interadministrativo de Delegação de competências com a Área Metropolitana do Porto (AMP), através do qual delegou na AMP as competências do Município de relacionadas com sistema de mobilidade e serviço público de transporte de passageiros.
48. Esta linha foi incluída na futura concessão de serviço público de transporte de passageiros para a AMP, que o Município expectava que já tivesse nesta data tido contrato celebrado, pelo que o presente procedimento é transitório e vigorará no máximo um período de dois anos, sendo resolvido com o início de execução do contrato de concessão de serviço público da referida área Metropolitana.
49. 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 Regulamento, no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência⁹ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
50. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
 - «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
 - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;

⁹ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

- «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.
51. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁰ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
52. Noutra prisma, 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, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
53. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período*

¹⁰ Tal como refere 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. "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.

determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".

54. 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.
55. 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.*
56. Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão Europeia¹¹, quanto à implementação do Regulamento:
- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o*

¹¹ 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.

qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.

- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”.*

57. Nesse sentido, e numa aceção genérica, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços^{12 13} assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que no cenário da concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.

58. No caso em apreço, o operador de serviço público será selecionado através de um procedimento concursal, sendo aquele remunerado, exclusivamente, pelo valor correspondente aos quilómetros realizados mensalmente, o que significa que o modelo escolhido é o de “*gross cost*”.

¹² Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

¹³ A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

59. Independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento¹⁴ no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a necessidade, ou não, de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial¹⁵.
60. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ¹⁶, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral¹⁷ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.¹⁸ (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e de acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*.
61. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:
- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
 - As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação

¹⁴ De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

¹⁵ A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

¹⁶ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

¹⁷ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

¹⁸ Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável¹⁹, igual ao efeito financeiro líquido.

- Acrescenta ainda a Comissão 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 no acórdão Altmark^{20 21}”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) 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 uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) 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

¹⁹ Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

²⁰ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

²¹ O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

obtidas, assim como um lucro razoável²² pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade²³.

62. E tendo em conta o antedito, o Município, cumprindo os ditames legais e jurisprudenciais, pese embora não indique de forma especificada o n.º de motoristas e de veículos a afetar ao serviço de transporte de passageiros, ficando o operador com o ónus de afetar o n.º de motoristas e veículos necessários para realizar a operação, teve em conta os custos e rendimentos associados à exploração do sistema de transportes da região, bem como as externalidades positivas e negativas associadas ao serviço público, o que permitiu definir o nível de serviço público que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas.
63. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir 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 — não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento pré-contratual), e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos e evitando o pagamento de penalizações.
64. Para o procedimento a lançar para os anos 2022 e 2023, considera-se que o valor de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, para um período máximo de 24 meses, é um valor adequado e tem em conta os custos e receitas apresentados pelo Município na execução do serviço de transporte público de passageiros em questão, com uma margem de lucro de 10% face aos custos de exploração.
65. O preço base do procedimento foi determinado considerando um preço base unitário por quilómetro de €[confidencial], que é considerado um valor razoável de remuneração do

²² De acordo com as Orientações da Comissão: “*Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.*”.

²³ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes – https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- operador tendo em consideração o circuito a realizar, multiplicado pelo número estimado de quilómetros a percorrer comercialmente durante o prazo do contrato (137240 Km), tendo sido fixada uma margem de lucro do operador de 10% .
66. No que respeita à receita prevista, proveniente da venda de títulos de transporte é, em dois anos, na ordem dos €_[confidencial] e é pertença do Município.
 67. Refira-se que o procedimento será ainda submetido à concorrência.
 68. A Rede é composta por apenas 1 Linha denominada “*Transfeira*”, que funciona com um movimento circular, contabilizando 10 voltas/dia útil e 6 voltas/sábado, com itinerário entre o Cavaco e o Olival (linha 2100) e 50 Paragens, pelo que se verifica que a opção de lançar concurso com um Lote único parece ser a solução mais adequada.
 69. De salientar que o CE estabelece na sua Cláusula 10.^a que “*O CONTRAENTE PÚBLICO pode, por razões de interesse público e mediante de decisão uniliteral fundamentada [com a antecedência mínima de 30 dias], determinar ajustamentos pontuais dos serviços incluídos no Contrato, nos termos do artigo 31.º do RJSPTP*”, os quais “*não conferem ao COCONTRATANTE direito a qualquer acréscimo de remuneração nem à reposição de equilíbrio económico-financeiro do Contrato*”.
 70. *Por outro lado, a Cláusula 38.º do CE (“Modificação do Contrato”) estabelece que “Sem prejuízo de outras modalidades de modificação contratual objetiva previstas no Contrato ou na lei, o Contraente Público pode, durante a execução do Contrato, determinar alterações ao Contrato, com fundamento em razões de interesse público e nos termos da lei, ficando o Cocontratante obrigado a executar o Contrato nos termos resultantes dessa modificação”, “a qual confere ao Cocontratante direito à reposição do equilíbrio financeiro-económico do contrato, nos termos da lei e do contrato”.*
 71. O teor destas duas cláusulas aparentam ser contraditórias, podendo implicar situações de litígio entre o Município e o operador quanto há existência ou não do dever de ser repostos o equilíbrio económico-financeiro do contrato, as quais devem ser evitadas.
 72. Dever-se-á, pois, garantir que os ajustamentos pontuais sejam efetivamente esporádicos e não afetem de forma grave o equilíbrio económico-financeiro da operação, sem prejuízo de o Município poder, em alternativa, por exemplo, optar por remunerar o km extra a efetuar pelo operador com estes ajustes pontuais tendo por referência o valor ao km praticado (€_[confidencial]).

73. Considera-se, pois, que as obrigações contratuais²⁴ estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação de serviços.
74. Não obstante o referido, as Cláusulas 1.^a e 2.^a do Anexo I do Caderno de Encargos aparentam replicar algumas das obrigações já incluídas em outras cláusulas da parte principal do CE, pelo que se sugere que o Município envie esforços para expurgar obrigações que possam ser consideradas duplicadas, por forma a tornar o CE mais inteligível e claro no que respeita às obrigações a cumprir pelo operador de transporte.
75. Por outro lado, importa reiterar a necessidade de esclarecer os potenciais concorrentes relativamente à não existência de terminal ou interface público afeto àquela atividade.
76. Tendo em vista a livre concorrência e a abertura do mercado a outros potenciais concorrentes, recomenda-se o estabelecimento de um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade.
77. Conforme referido pelo Município a *“aplicação de sanções está apenas associada às obrigações principais e não a todas as obrigações constantes do CE”*, o que poderá não constituir um incentivo ao cumprimento de todas as obrigações contratuais, devendo ser assegurado a aplicação de sanções para cada uma das obrigações previstas, sejam elas principais ou acessórias, graduadas de acordo com a sua gravidade (leve, grave e muito grave).
78. Por outro lado, no caso concreto, considera-se que o valor da remuneração é adequado (preço KM de €_[confidencial] /km) tendo em conta os argumentos aduzidos, baseados nos custos apresentados pelo atual operador para percorrer o circuito em questão, tendo em conta uma margem de lucro razoável de 10% e tendo em consideração que as receitas

²⁴ 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. (...) *A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.»* Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. 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.

tarifárias previstas são pertença do Município e, bem assim, tendo em conta as características específicas da Linha do “Transfeira”.

79. Mais em pormenor, o preço base apresentado, tendo em conta os dados apresentados pelo Município relativos ao histórico recente de exploração, com base na informação prestada pelo operador atual, aparenta permitir cobrir os custos associados à exploração, prevendo-se uma margem de lucro razoável para o operador.
80. O preço base do concurso no valor de €_[confidencial]), com um preço/Km de _[confidencial] €/Km, para a execução do serviço de transporte da Linha do Transfeira, por um período máximo de execução contratual de 24 meses, é um valor adequado e está em linha com os custos apresentados pelo Município, com dados fornecidos pelo atual operador, e respetiva remuneração do operador (com uma margem de lucro de 10%) para o serviço de transporte público em apreço.
81. Refira-se que o Contrato se extingue, sem que daí derive qualquer direito indemnizatório para o adjudicatário, com o início da execução do contrato de serviço de transporte efetivo da operação a adjudicar pela Área Metropolitana do Porto.
82. 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.
83. Por outro lado, segundo o Caderno de Encargos, o contrato a celebrar terá um prazo máximo em linha com os prazos contratuais estabelecidos no Regulamento, no RJSPTP e no CCP para a prestação de serviços em modo rodoviário ligeiro, com este objetivo e volume de produção.
84. Acresce que se considera este um procedimento equitativo, aberto e transparente, uma vez que as condições de contratação são claras e simples.
85. Ainda assim, considera-se que na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível

de qualidade suficientemente elevada²⁵, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{26.27}

86. Assim, o Município deverá ainda garantir que o prestador de serviços entrega efetivamente relatórios mensais com todas as informações da Linha previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, realizados ao mês imediatamente anterior, e ainda presta informação ao Município para a elaboração dos relatórios anuais públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, conforme disposto na Cláusula 2.ª do CE.
87. Considera-se ainda que o Caderno de Encargos especifica com grau adequado, face ao volume de produção associado ao contrato e o carácter transitório do mesmo, os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, potenciando uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços, sem prejuízo da ponderação das recomendações efetuadas neste parecer.
88. 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 passageiros²⁸, sendo que tal se revela da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público²⁹. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os

²⁵ 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".

²⁶ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

²⁷ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

²⁸ "(...) 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".

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 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(...)".

adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias³⁰.

89. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
90. No que concerne também à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios³¹
91. Para o efeito, é essencial³², igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
92. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e *marketing*.
93. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio

³⁰ 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."

³¹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

³² Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

da *internet* não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.³³

94. 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.
95. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo o próprio interesse comercial. Efetivamente existe, atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores³⁴, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.
96. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível

³³ 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.

³⁴ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.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

de qualidade suficientemente elevada³⁵, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{36.37}

97. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ³⁸, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo, neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
98. Encontra-se expressamente assegurado no CE que o operador deve transmitir os dados necessários, para a elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, bem como os constantes do Regulamento 430/2019³⁹. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁴⁰, neste último caso desde 2015⁴¹, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação, o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.^{42 43 44}
99. Nesse sentido, a AMT tem recomendado que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos

³⁵ 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".

³⁶ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

³⁷ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

³⁸ Também para aferir as condições previstas no Acórdão 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."

³⁹ A AMT emitiu orientações a este respeito (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

⁴⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁴¹ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

⁴² http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

⁴³ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴⁴ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - "Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros" - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, a qual se encontra acautelada no presente CE.

100. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros⁴⁵, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público⁴⁶, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias⁴⁷.
101. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
102. Nesta sequência, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
103. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.

⁴⁵ "(...) 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".

⁴⁶ 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(...)".

⁴⁷ 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."

104. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias⁴⁸. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
105. Sublinha-se que, nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá diligenciar junto dos operadores pela transmissão à AMT de informação⁴⁹ sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
106. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril⁵⁰, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
107. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPT⁵¹, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁵².
108. Deverá ainda o Município dar cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente

⁴⁸ Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

⁴⁹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁵⁰ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

⁵¹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁵² Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundação e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁵³, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

109. A Comissão Europeia, nas suas orientações já amplamente citadas, refere expressamente 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.”*.
110. Ora, resulta evidente que os elementos que assumem uma matiz estruturante da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, o mesmo se aplicando às estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o estrito respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, devendo garantir-se que a informação essencial não é detida apenas por um único.
111. Independentemente, é absolutamente incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas, tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia⁵⁴ 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”*.
112. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da AdC e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base⁵⁵ que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas também dos parceiros públicos.
113. Sublinha-se, por isso, que a disponibilização de informação mínima sobre o território, a procura e receitas associadas ao sistema, ou mesmo a existência de infraestruturas e

⁵³ Com a última alteração pela Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro.

⁵⁴ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

⁵⁵ Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

das taxas associadas à sua utilização, é relevante para que se garanta que qualquer concorrente tem a informação mínima para poder elaborar uma proposta.

114. Ademais, recomenda-se a referência ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio⁵⁶, caso se venha a justificar, o qual é da responsabilidade do operador, prevendo-se que a autoridade de transportes tenha conhecimento, em tempo, do andamento do processo.
115. Note-se ainda que, por dever de rigor, foram solicitados diversos esclarecimentos sobre alguns aspetos do procedimento concursal, os quais foram cabal e atempadamente respondidos.
116. Finalmente, de referir que esta Autoridade não emitiu, até à presente data, Parecer quanto ao objeto do Contrato n.º 140/2020, agora remetido pelo Município, porquanto o mesmo não foi submetido a esta Autoridade para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, tendo apenas sido enviado agora à AMT na sequência de ação de supervisão. No entanto, tal procedimento será analisado em sede própria, sendo agora concedida primazia ao procedimento ainda a adjudicar, pela urgência e efeito útil na análise do mesmo.
117. De sublinhar que o referido Contrato n.º 140/2020, relativo ao contrato de aquisição de serviços de “Linha de serviço de transporte coletivo regular de passageiros na cidade de Santa Maria da Feira – Transfeira”, foi precedido por um concurso público, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e adjudicado à Auto Viação Feirense, Lda., em agosto de 2020, pelo valor de €_[confidencial] acrescido do IVA à taxa legal em vigor.

Racionalidades basilares

118. Atento o enquadramento recenseado nos pontos precedentes, afigura-se que a operação em apreço exhibe diversas vantagens e apresenta resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente prosseguida pela AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações formuladas pela

⁵⁶ Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Av%20aliacao%20Previa.pdf.

AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através de um aturado acompanhamento da execução contratual.

119. Quanto aos investidores, atento o teor dos elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação é potencialmente geradora de adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário urbano de passageiros de âmbito municipal, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível asseverar o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
120. No que belisca aos contribuintes, e particularmente à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, perfila-se estarem reunidas condições para a existência de um melhor serviço, o que potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, do qual poderá resultar um aumento da consequente receita fiscal.
121. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos efetivos de monitorização e fiscalização devem contribuir ativamente para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se anteveem positivos.
122. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o serviço passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar uma melhor oferta, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, atento ao facto de os municípios deterem competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território sob sua alçada.
123. Cumprirá ainda salientar que o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá ser indutor de uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos integrada e eficiente na sua região.

124. E também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá robustecer uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
125. Atentos os contornos deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem em exclusivo ao seu interesse comercial.
126. Havendo mais e melhores alternativas de transportes, tal poderá representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
127. Na perspetiva dos profissionais a operação em apreço também deixa antever resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente ao nível das populações locais.

IV – DETERMINAÇÕES

128. 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 conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
129. 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, por isso, 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.

130. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no histórico da operação e no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir, com algum grau de razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
131. De sublinhar 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, ainda que seja de mitigar o eventual risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
132. Face ao exposto, determina-se o seguinte:
 - Garantir, de forma formal e prévia, que o atual procedimento não ponha em causa o concurso da Área Metropolitana do Porto;
 - Que seja divulgada informação mínima a concorrentes, designadamente, de caracterização da rede, do território, procura e receitas;
 - Que cada obrigação seja objeto de sanção, incluindo as obrigações acessórias, nos termos do artigo 45.º do RJSPPT, e que as penalidades e sanções pecuniárias não se apliquem apenas a obrigações operacionais, mas também administrativas, graduando a sua gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução contratual;
 - Que se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
 - Que se garanta que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado;
 - Que sejam utilizados os mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPPT, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);

- Que se proceda à transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Que se dê cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Que se garanta o cabal cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Que se dê cumprimento às obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos.

133. Face ao exposto, recomenda-se que se garanta:

- Informação aos concorrentes sobre a não existência de terminal ou interface público afeto àquela atividade;
- Estabelecimento de um prazo razoável para que o concorrente vencedor possa iniciar a atividade e para que o (novo ou atual) operador se adapte às condições exigidas no contrato, ou seja um período transitório inicial;
- Que se expurguem do CE obrigações que possam ser consideradas duplicadas;
- Que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;
- Que exista uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador;
- Que se seguem orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;

- Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, incluindo, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho.

134. Finalmente, recomenda-se também que, da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre:

- As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
- Especificar que custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada;
- Se o histórico da prestação de serviços se reconduz a um valor aceitável e comparável, uma vez que valores passados podem não se verificar atualizados face a novos pressupostos ou a alteração de custos de contexto, sendo tal necessário para garantir a transparência e objetividade dos dados de base para o cálculo de pagamentos com base em dinheiros públicos (e permita efetuar comparações objetivas entre opções contratuais possíveis – procedimento concorrencial, ajuste direto ou prestação direta do serviço).

V – DAS CONCLUSÕES

135. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município está em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser dada a continuidade do serviço de transporte prestado no Município de Santa Maria da Feira – Linha “Transfeira”, enquanto procedimento realizado na pendência do adjudicação de um novo procedimento concursal, sendo por isso favorável o Parecer desta Autoridade.

136. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está, contudo, condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.

137. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite, de forma razoável, considerar fundamentado o preço contratual e as remunerações/compensações ao operador, correspondentes a um total de €_[confidencial], ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor, com um preço/Km de _[confidencial] €/Km, para a execução do serviço de

transporte da Linha do Transfeira, por um período máximo de execução contratual de 24 meses, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa e estão em linha com os custos apresentados pelo atual operador para percorrer aquele percurso, tendo em conta uma margem de lucro razoável de 10% e tendo em consideração que as receitas tarifárias previstas são pertença do Município e, bem assim, tendo em conta as características específicas do circuito em questão.

138. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.
139. 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.
140. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores elou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade.

Lisboa, 27 de janeiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino