

PARECER N.º 56/AMT/2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. O Município de Lamego (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, as peças do procedimento relativo à *“prestação de serviços para a realização de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros em Lamego, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da data de início da prestação de serviços, eventualmente renovável por mais 5 (cinco) anos.”*
2. Para o efeito, foram remetidos a esta Autoridade, os seguintes elementos instrutórios: (1) Ofício do Presidente da Câmara Municipal, com a referência 1060; (2) Caderno de Encargos e respetivos anexos; (3) Programa do Procedimento e respetivos anexos; (4) Documento relativo à avaliação da rede atual de transporte público; e (5) Documento com a proposta de rede de transporte coletivo rodoviário a contratualizar.
3. Na sequência da análise à documentação remetida a esta Autoridade, verificou-se ser necessário complementar a informação constante da mesma, sendo que também se suscitaram algumas questões que revelaram a necessidade de esclarecimentos, pelo que se efetuaram algumas interações com o Município, por forma a que fosse possível reunir toda a informação necessária à adequada instrução do pedido.
4. Na pendência das referidas interações instrutórias no âmbito do procedimento de emissão de parecer prévio - as quais foram motivadas pela insuficiência de elementos para a sua emissão - a AMT tomou conhecimento de que havia sido aprovado em Reunião de Câmara realizada a 28 de junho de 2024, o lançamento de um concurso público com publicidade internacional, para a contratualização de serviços de transporte público no Município.
5. O Aviso do citado procedimento foi publicado no Diário da República n.º 129/2024, II Série, de 5 de julho, tendo sido possível constatar que o objeto do procedimento, bem como o seu valor, correspondiam aos definidos nas peças do procedimento submetido a parecer da AMT.

6. A este respeito, em reunião realizada com a AMT, o Município esclareceu que o procedimento foi lançado ao mercado sem o necessário parecer emitido por esta Autoridade, com vista a evitar a disrupção no serviço público de transporte rodoviário de passageiros, considerando que, pese embora os contratos em vigor tenham sido objeto de prorrogação até ao final de 2024 (como se verá mais adiante), a entrada de um novo operador implicará, necessariamente, um período de transição com a duração de 60 dias, nos termos da Cláusula 6.^a do Caderno de Encargos, ao qual acresce o tempo necessário à tramitação do procedimento (que, adiante-se, assume a modalidade de concurso público com publicação do JOUE, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP).
7. Nesta sequência, a emissão do presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio 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.
8. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
9. Por outro lado, o parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei 52/2015 de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
10. A análise a efetuar na presente sede, pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos legais e contratuais enquadramentos: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o RJSPTP, com o

Regulamento, bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

11. Cumpre ainda referir que, nos termos do Acórdão 14/2022, de 10 de maio, do Tribunal de Contas¹, a falta do parecer da AMT, que consubstancia uma formalidade essencial, implicará a eventual anulabilidade do contrato: *“Por último, no presente processo não ficou demonstrado ter ocorrido o parecer prévio e vinculativo da AMT, (...) o que era exigido pelo art.º 34.º, n.º 2, al. b), do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14/05 (cf. também o art.º 91.º do Código de Procedimento Administrativo - CPA). A preterição deste parecer implica a anulabilidade da deliberação camarária que autorizou o 3.º aditamento (cf. art.ºs 91.º e 163.º do CPA).”*
12. Contudo, cumpre relevar para a presente questão o que refere Hong Cheng Leong² *“Neste caso, a emissão a posteriori pelo órgão-consultor do parecer em falta com conclusões iguais aquelas (substancialmente corretas) assumidas (pelo órgão com competência para a decisão final) no ato praticado sem o parecer deve ser considerada como exercício do poder de ratificação pelo órgão-consultor legitimador”*.
13. Desta forma, a AMT ainda está, à presente data, em condições de emitir parecer, ainda que tal parecer não configure de per se - e dada a factualidade relatada e constante da “fita do tempo” - o parecer prévio vinculativo a que se refere a al. b) do n.º 2 do Artigo 34.º dos seus Estatutos, mas antes um parecer, emitido ao abrigo das atribuições e poderes da AMT que, embora não seja prévio, assume carácter vinculativo.

¹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2022/ac014-2022-1sss.pdf>

² Aproveitamento de atos nulos e de atos ilegais por falta de parecer obrigatório vinculante, porque não?, in CJA, 144, 2020, pág.44

II – ENQUADRAMENTO

14. O serviço público de transporte de passageiros no Município de Lamego é, à presente data, realizado ao abrigo de um contrato de prestação de serviços, adjudicado na sequência de um procedimento pré-contratual na modalidade de concurso público com publicidade internacional³, no primeiro trimestre de 2021, pelo prazo de 3 anos.
15. Esclarece o Município que *“Posteriormente, foi aberto concurso público para prestação de serviços da linha Bigorne-Lamego, tendo sido contratualizado com o mesmo operador essa linha municipal adicional, passando a rede a ser constituída por seis linhas urbanas e nove linhas municipais. O contrato inicial de 6+8 linhas foi celebrado por um período de três anos, sendo que todos (adicionando o da linha de Bigorne) terão o seu término previsto para 3 de setembro de 2024, pelo que se encontra em preparação o lançamento de um novo concurso público.”*
16. Considerado o término dos contratos em setembro de 2024, o Município dirigiu uma comunicação à AMT questionando da possibilidade da sua prorrogação, sendo que os procedimentos pré-contratuais que estiveram na sua génese foram objeto de análise no âmbito dos Pareceres 2/AMT/2021 e 4/AMT/2023, ambos em sentido favorável.
17. Ora, analisado o pedido de prorrogação e respetivos elementos instrutórios, considerou esta Autoridade que, no pressuposto de que os contratos e compensações financeiras ou requisitos mínimos subjacentes não sofram alterações substanciais face à versão assinada/acordada com o operador, os pareceres anteriormente emitidos manter-se-ão nos seus termos, não sendo necessária a emissão de novo parecer, nos termos do Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 01973/20.2BEPRT- TCAN.
18. Nos termos citados no ponto 10., a AMT tem-se pronunciado sobre a aquisição de serviços de transporte público rodoviário de passageiros no Município, sendo de destacar, por motivos de ordem cronológica, os Pareceres 02/AMT/2021 e 04/AMT/2023.
19. No âmbito do Parecer 02/AMT/2021 foram emitidas as seguintes determinações:

³ Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP

- *”Seja garantido, previamente ao lançamento do presente procedimento, que existe acordo expresso das CIM quanto às linhas que se sobrepõem a serviços ou territórios da competência daquelas autoridades, de forma a garantir que não se coloca em causa a sustentabilidade do contrato resultante do presente procedimento municipal e do contrato resultante do procedimento intermunicipal;*
- *Seja divulgada informação suficiente e relevante para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio, de forma a garantir que todos os potenciais concorrentes, e não apenas os operadores que já estejam instalados na região, possam aceder a dados que lhe permitam elaborar propostas adequadas;*
- *Seja identificada ou que se promova correspondência dos dados transmitidos e indicadores do contrato, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento;*
- *No que se refere a penalidades contratuais, considera-se relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);*
- *Deve garantir-se a elaboração de relatório de execução contratual , mas também de confirmação, incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas, bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado);*
- *Garantir, sob pena de aplicação de sanções contratuais, que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, e que permitem a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de*

transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015;

- *Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades;*
- *Que o ajustamento do tarifário previsto na Cláusula 18.º do Caderno de Encargos tenha em consideração os requisitos e limites previstos na Portaria n.º 298/2018, de 18 de novembro, ou da Portaria que lhe venha a suceder.*

Mais se sublinha que o Município, para contratos em vigor e futuros, deve garantir que o operador cumpre a transmissão de informação prevista em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes, devendo dar conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais, caso esse dever legal não se encontre a ser cumprido. No caso concreto, independentemente do desfecho do procedimento em análise, deve o Município após notificação do presente parecer dar conhecimento, com a brevidade possível, de todos os eventuais incumprimentos de transmissão de informação por parte dos operadores atualmente incumbentes (e potenciais concorrentes).”

20. Foi ainda considerado ser de recomendar que:

- *“Seja incluído no CE de cláusula que obrigue o/s adjudicatário/s a integrar/em no seu quadro de pessoal todos os trabalhadores que prestavam serviço na(s) operadora(s) cujos serviços venham a substituir no concelho de Lamego, por via do presente procedimento, e que os mesmos mantêm ao serviço da nova empresa todos os seus direitos, regalias e antiguidade, transmitindo-se automaticamente para o adjudicatário as obrigações que impendiam sobre a anterior diretamente decorrentes da prestação de trabalho tal como se não tivesse havido qualquer mudança de empregador, salvo créditos que, nos termos das leis em geral ou de Convenções Coletivas de Trabalho aplicáveis, já deveriam ter sido pagos;*

- *Seja celebrado contrato interadministrativo de partilha de competências, não relevando para o presente procedimento, mas sim para futuros procedimentos que o Município deve desenvolver, de forma individual ou partilhada, articulada com a CIM Douro;*
- *Seja incluído no Programa do Concurso e no CE a indicação do fracionamento do pagamento ao adjudicatário do preço contratual;*
- *Seja introduzido em Cláusula do CE um período de transição efetivamente adequado a permitir a entrada de um novo operador;*
- *O Caderno de Encargos disponha sobre a possibilidade de sequestro ou resgate do contrato;*
- *Seja tido em consideração o contexto COVID, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, para os anos previstos do contrato, tanto para o operador como para o Município e a eventual revisão dos pressupostos do procedimento, dando nota de eventuais alterações decorrentes dessa análise a esta Autoridade;*
- *Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;*
- *Seja garantido o cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização dos atuais terminais para este procedimento, sendo que o procedimento deverá incluir a indicação de locais ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, e respetivas condições de utilização, de forma a que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento;*
- *Que da execução contratual – do atual e do futuro contratos resultantes do procedimento concursal - deve resultar a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, contendo informação sobre:*

- i. As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;*
- ii. Demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação;*
- iii. Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.*

Finalmente, dever-se-á:

- Ter em linha de conta as orientações da AdC constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;*
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas à transmissão de estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, prestando toda a informação que seja necessária, designadamente, à Autoridade para as Condições do Trabalho, caso seja solicitada;*
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;*
- Asseverar o cumprimento da obrigação de notificações à Autoridade da Concorrência, designadamente nos termos do artigo 36.º do Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.”*

21. Já no âmbito do Parecer 04/AMT/2023, foi determinado o seguinte:

- “Seja garantido pelo Município que a tendência de aumento dos combustíveis se encontre refletida no mapa da evolução dos consumos ao longo de todo o*

período de execução do contrato (2022, 2023 e 2024) e, bem assim, a evolução anual dos salários deverá também ser projetada para todo o período contratual;
e

- Seja garantido que, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as peças do procedimento identifiquem, expressamente, todos os pareceres prévios que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, o que inclui o presente parecer;*
- Seja enviada a versão final do contrato, assim que assinada.”*

22. Foram ainda efetuadas as seguintes recomendações:

- “Seja garantida a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP;*
- Seja garantido o pagamento do operador pelos km. Comerciais efetivamente realizados;*
- Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais, a título de execução contratual, previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018;*
- Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos relatórios supramencionados sob pena de aplicação de multas contratuais;*
- Seja garantido que todas as obrigações, além das obrigações meramente operacionais, são objeto de sanção, e que as mesmas são graduadas de acordo com a sua gravidade, nos termos e para os efeitos do previsto no artigo 45.º do RJSPTP;*
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;*
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação,*

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

- *Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;*
- *Que se deu cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;*
- *Que a Cláusula 23.ª do CE seja corrigida no sentido de ser eliminada a referência a “artigo”, quando o CE se encontra articulado em Cláusulas.*

Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, se aplicável, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/remunerações/financiamentos recebidas 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.”

III – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

23. O estudo que instrui o procedimento em apreço esclarece que *“Efetivamente, e após a primeira geração de contratos de implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) no Município de Lamego, importa perceber qual o seu impacto efetivo no território. Com efeito, aponta-se a necessidade de descortinar eventuais debilidades existentes no modelo operacional que findará no ano de 2024, no sentido de introduzir mais-valias e incrementos qualitativos nos futuros serviços de TCR de âmbito urbano e municipal a disponibilizar aos utentes.”*
24. O atraso na definição da oferta de serviços em zonas de baixa densidade, foi apontado como um estrangulamento significativo ao desenvolvimento do sistema de transportes equilibrado e financeiramente sustentável, fator que assume relevo no que concerne ao Município, consideradas *“as características de ocupação urbana da praticamente totalidade do concelho, nomeadamente as áreas espacialmente mais distantes da sede concelhia e, tendencialmente, desfavorecidas no que concerne à oferta de serviços de transporte público.”*

25. Face a esta constatação, a definição da oferta assume-se como uma premissa importante nas políticas de mobilidade municipais, sendo relevante uma reorganização da operação de transporte público em sinergia com o transporte escolar que atualmente, no Município, se encontra afeto a serviços autónomos face à rede regular.
26. Nesta medida, o referido estudo *“assenta na qualificação da oferta de transportes, com adaptação aos requisitos da procura e maior eficiência do sistema, tendo em vista a concretização dos seguintes objetivos estratégicos:*
- *“Melhoria da mobilidade das populações em transporte público, através da reestruturação das redes de transporte público regulares, tendo em vista o reforço da quota modal do TCR nos hábitos de mobilidade concelhios;*
 - *Adaptação da oferta em transporte público às necessidades dos cidadãos, com melhoria dos serviços às escolas, aos serviços de saúde, às zonas industriais, a zonas comerciais e de serviços e a outros polos geradores e atratores de deslocações e com minimização do tempo de percurso e de transbordo;*
 - *Melhoria dos indicadores de qualidade dos serviços e da satisfação dos utilizadores;*
 - *Melhoria dos índices de utilização dos recursos humanos e das frotas envolvidas, com vista à redução dos custos por veículo × km³ produzido (Veic.Km);*
 - *(Re) equilíbrio económico-financeiro da exploração do(s) operador(es) na área geográfica em causa, mediante a otimização das redes e dos serviços;*
 - *Melhoria da eficiência da despesa com transportes a cargo do município e outros atores locais, devendo um eventual aumento dos custos traduzir-se em melhorias mais do que proporcionais nos serviços de transportes oferecidos aos cidadãos, traduzidas em redução do custo por lugar × Km oferecido;*
 - *Melhoria das infraestruturas de apoio ao transporte e da informação ao público.”*
27. Com vista a atingir estes objetivos, o Município reforçou a oferta existente. Para o efeito, procedeu ao reforço dos horários dos serviços, bem como ao acréscimo de três novos circuitos e supressão de um dos existentes, considerando que a

abrangência espacial deste último é praticamente comum à de um outro circuito, o que permite proceder à agregação de ambos.

28. É também promovida uma maior equidade entre o transporte escolar e não escolar, ficando este último restrito ao mês de agosto. Esclarece o estudo efetuado que *“Esta solução se prende com a necessidade de valorizar a oferta de transportes orientada para as necessidades pendulares dos diferentes grupos populacionais, uma vez que o atual modelo operacional é, ainda, forçosamente vinculado às dinâmicas da população estudantil.”*
29. Em linha com o antedito, os serviços atualmente alocados aos serviços especiais de transporte escolar foram incorporados na rede regular, *“nomeadamente aqueles que, estabelecendo a ligação aos equipamentos escolares concelhios, não compreendem o transporte de estudantes dos níveis de ensino pré-escolar e primário. Nesta matéria, importa referir que nos horários integrados na futura rede regular orientados para o transporte de estudantes deverá ser garantido, impreterivelmente, o cumprimento do disposto normativo transcrito na Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, nomeadamente no que concerne à necessidade de garantir vigilantes nas circulações associadas aos horários escolares.”*
30. No que respeita à produção quilométrica, verifica-se um incremento de produção efetivo de [confidencial] veículos.kilómetro (V.Km), sendo a oferta programada anual, para a totalidade da rede, de cerca de [confidencial] V.Km.
31. Ainda no que concerne à oferta, cumpre relevar o cumprimento dos níveis mínimos de serviço, nos termos do estatuído pelo Anexo ao RJSPTP a que se refere o artigo 14.º do referido diploma, sendo que esta matéria assume particular importância no caso dos territórios de baixa densidade.
32. Informa o estudo que *“Com base no anexo ao RJSPTP, associado ao Artigo 14.º, a aferição do grau de implementação dos níveis mínimos de serviço respeitantes à operação das redes de transporte de passageiros, a nível nacional, obedece a um conjunto de critérios que versam sobre a sua adequabilidade face à satisfação das necessidades de mobilidade das populações. Com efeito, são indicados parâmetros de especificação e monitorização dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros, sendo importante a sua avaliação face às condições de operacionalidade da rede proposta em sede do próximo procedimento concursal.”*

33. Nesta medida, o estudo procedeu a uma avaliação detalhada de cada um dos critérios constantes do referido anexo, identificando formas de mitigar as debilidades existentes sendo que, no que respeita especificamente ao critério de cobertura territorial, *“os lugares identificados como espacialmente não abrangidos deverão ser entendidos como potenciais áreas prioritárias de intervenção, no âmbito do processo de estruturação do futuro serviço de transporte flexível.”*
34. Realce-se, desde já, a importância da monitorização do cumprimento dos níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP no decorrer da execução contratual e o reporte a esta Autoridade dos resultados da referida monitorização, bem como das medidas previstas para a mitigação das debilidades eventualmente detetadas.

IV – DA ANÁLISE

A Autoridades de Transportes

35. No já referido estudo remetido para instrução do pedido de parecer, é esclarecido que *“No âmbito do processo de reorganização da rede pública de transporte de passageiros, o Município de Lamego optou, à época, pela não delegação de competências na CIM Douro, consubstanciando-se enquanto autoridade responsável pela gestão e contratualização dos serviços de âmbito urbano e municipal.”*
36. De facto, o artigo 6.º do RJSPTP estabelece que os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
37. É de referir que a estratégia de descentralização administrativa para as autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, que sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões, sobretudo na implementação de redes multimodais e na integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes aos territórios pelos quais são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e com a agenda urbana da União Europeia.
38. Assim, aqui chegados, verifica-se que, do ponto de vista do enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à possibilidade de o Município, enquanto autoridade de transportes, poder implementar a operação em apreço.

Compensações no âmbito das obrigações de serviço público

39. 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 organizativos⁴.
40. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
41. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
42. De referir que, de acordo com a Comissão, *"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 o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"^{6, 7}*.

⁴ 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.

⁵ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

⁶ 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).

⁷ O Tribunal entende 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

43. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode 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”,* sendo que as incidências *“(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.⁸
44. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.

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) E 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. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do 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.

⁸ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode 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 não tivesse sido executada”*.

45. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável⁹, igual ao efeito financeiro líquido”*.
46. O n.º 3 do referido Anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”*.
47. Por outro lado, o n.º 5 do Anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada.¹⁰,*
48. Finalmente, o ponto 7 do amplamente citado Anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”*.

⁹ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num 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”*.

¹⁰ *“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”*.

49. De recordar que, tal como consta de informação da AMT¹¹ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudências nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*.¹²
50. Por outro lado, nos termos do já citado Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas¹³ (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT^{14 15}), o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

¹¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

¹² De notar que, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

¹³ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

¹⁴ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁵ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;* e
- *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

Análise económico-financeira

51. Nos termos já expostos, os serviços de transporte público de passageiros no território do Município são explorados ao abrigo de um contrato de prestação de serviços.
52. Dispõe o número 1 do artigo 20.º do RJSPTP que *“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.”*
53. No contrato de concessão, o operador de serviço público obriga-se a explorar o serviço 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.¹⁶No âmbito do contrato de prestação de serviços, o operador obriga-se a prestar o serviço em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma.¹⁷
54. Acerca da opção por um contrato de prestação de serviços, é exposto que *“Os contratos de transporte de passageiros vigentes na AT-Lamego previam a disponibilização de um conjunto alargado de informação sobre a procura e*

¹⁶ Cfr. Artigo 20.º, n.º 2 RJSPTP

¹⁷ Cfr. Artigo 20.º, n.º 3 RJSPTP

estrutura tarifária. Segundo informações obtidas, a AT-Lamego tem em curso um projeto de implementação de sistema de fiscalização que garanta uma informação mais exaustiva da procura da rede de transporte em operação, o que indicia que a informação atual pode ser melhorada. Ora, tal confere ao operador atual uma vantagem significativa sobre potenciais concorrentes, limitando a capacidade destes últimos em apresentar uma proposta de preço mais adequada.

Acresce a este facto que a rede futura será distinta da rede atual, com acréscimo do número de linhas em operação e um aumento de cerca de 38% dos veículos km oferecidos. O impacto na procura do sistema de transportes poderá, assim, ser significativo, o que se reflete num maior risco associado ao fator procura.

Atentos os dois pontos acima, entende-se que a opção mais adequada passa, tal como nos contratos atuais, pela modalidade de prestação de serviço.”

55. Analisada a informação relativa aos custos da operação, verifica-se que se encontra prevista a alocação de [confidencial] trabalhadores: *“Em ofício dirigido à AT-Lamego em julho de 2023, consta informação nominal do quadro de pessoal da [confidencial], onde são referidos um total de [confidencial] motoristas de serviço público (para uma rede em operação com quinze linhas). Dado o reforço da rede para dezassete linhas, considera-se para efeitos de projeções um total de [confidencial] colaboradores, ao custo médio reportado para 2023, acrescido de atualização salarial.”*
56. É estimada uma produção quilométrica de [confidencial] V.Km e são apresentados custos de exploração, nomeadamente no que concerne aos Fornecimentos e Serviços Externos (FSE), Gastos com Pessoal e Depreciações de Ativos.
57. A este respeito, sempre se diga que nos documentos instrutórios do procedimento, é apurado um custo com FSE por veículo.kilómetro de [confidencial] EUR, que se encontra em linha com o transmitido, nos anos anteriores, em sede de reporte no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020 de 7 de abril, cuja análise concluiu pela não existência de sobrecompensação do operador.
58. No que concerne à estimativa das receitas, considerando que as mesmas são da titularidade da Autoridade de Transportes, o respetivo apuramento não tem

implicações no que concerne à avaliação da remuneração a atribuir ao operador, no âmbito de uma prestação de serviços.

59. Quanto à remuneração máxima por veículo.kilómetro, foi efetuada uma estimativa para os prazos de cinco e dez anos de contrato, tendo sido apurados os valores a atribuir ao operador a título de compensação por obrigações de serviço público em ambos os cenários, nos termos das tabelas seguintes:

[confidencial]

60. Nesta medida, informa o estudo que *“A remuneração do operador é assim calculada em função do volume de oferta real assegurada pelo operador, considerando os valores por veículo km de [confidencial] euros (cenário de cinco anos) e [confidencial] euros (cenário de dez anos), a preços de 2025 (Tabela 46).”*
61. Ora, considerando o lançamento do procedimento ao mercado por um período de 5 anos, renováveis por igual período, e tendo sido constatado que o preço base do procedimento, no valor de [confidencial] EUR, é resultado do produto do valor por veículo.km apurado para o cenário de 5 anos ([confidencial] EUR/V.Km), pelo valor da produção quilométrica estimada, foram solicitados esclarecimentos ao Município no que respeita ao preço base do procedimento e ao período de vigência do contrato.
62. Sobre esta matéria, esclareceu o Município que: *“O contrato atualmente em vigor no Município de Lamego prevê um conjunto de obrigações de reporte por parte do operador, nomeadamente informação quanto à estrutura de gastos, afetação de recursos humanos e técnicos, sendo essa informação a utilizada para apurar o preço base do novo procedimento concursal.*
63. *Para o efeito, foi desenvolvido um modelo de avaliação do mérito económico da operação, tendo por base a informação disponibilizada no âmbito do contrato atual. Foram modelizados 2 cenários variando o prazo contratual (5 e 10 anos), sendo que em ambos se considerou um regime de prestação de serviços (gross cost) e lote único. Os pressupostos quanto aos meios a afetar à operação e estrutura de gastos encontram-se descritos no capítulo 4 do estudo económico-financeiro de maio 2024.”*
64. Acrescenta ainda o Município que *“Em termos metodológicos, procurou-se apurar a remuneração máxima do contrato em linha com o Regulamento da Comissão*

Europeia (CE) n.º 1370/2017, que determina que “... a forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato.” Estima-se, de acordo com esta metodologia, os seguintes valores de TIR e preço por veículo.km:

Prazo	TIR	€ / Veic*km
5 anos	[confidencial] %	[confidencial] €
10 anos	[confidencial] %	[confidencial] €

65. *Os valores da TIR correspondem ao custo de capital apurado nos termos do modelo descrito no EVEF, sendo que, como aí referido, tem em conta o risco do mercado e do negócio, mas também a duração do contrato, que tem reflexo na maturidade das obrigações de tesouro como medida da taxa isenta de risco. Em concreto, foram consideradas as yields das OT's à data de elaboração do estudo a 5 anos e 10 anos, motivo pelo qual a taxa de atualização (a que a TIR equivale nos termos do regulamento em vigor) é superior no cenário de contrato a 10 anos.*
66. *Uma vez que os pressupostos de investimento são constantes nos 2 cenários, assumindo que será realizado um investimento inicial significativo, um prazo contratual maior permite diluir no tempo a remuneração necessária para assegurar o retorno exigido, motivo pelo qual o valor de referência do cenário a 10 anos é inferior ao valor de referência do cenário a 5 anos.”*
67. *Já no que respeita concretamente ao prazo, informa o Município que “A CM Lamego optou por colocar a concurso um procedimento que prevê um prazo fixo de 5 anos, com a possibilidade de prorrogação por 5 anos adicionais. Ora, ainda que o prazo contratual máximo possa ser de 10 anos, na perspetiva do operador apenas é garantido um período de 5 anos. Na perspetiva da autarquia, esta detém a opção de prolongar o prazo por um período adicional de 5 anos, opção essa que tem valor na perspetiva da CM Lamego.”*
68. *Em suma, constata-se que, por forma a garantir a atratividade do procedimento, uma vez que o operador apenas tem garantidos 5 anos de contrato, sendo a renovação uma mera faculdade que assiste à entidade adjudicante, e não uma obrigação, o Município optou por determinar o preço base com base no valor por veículo.Km de [confidencial] EUR, assegurando uma remuneração adequada ao*

operador, com uma TIR mais atrativa que, realce-se, se encontra dentro do valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2022 das empresas do setor H, relativo aos Transportes e Armazenagem, que é de 11,2% sendo que, especificamente para as empresas de transportes terrestres, urbanos e suburbanos de passageiros, integradas no referido setor, a mesma se cifra em 8,2%¹⁸. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência em Portugal, acautelará o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerada como referencial para o cálculo do lucro razoável associado à execução do serviço público de transporte de passageiros.

69. Assim, o preço base constante do Caderno de Encargos que, no caso concreto, corresponde ao valor do contrato considerado nos termos do artigo 17.º do CCP, ou seja, o “*valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto*”, é de [confidencial] EUR.

A divisão do procedimento em lotes

70. Nos termos do CCP, o direito da Contratação Pública está subordinado ao cumprimento dos princípios da transparência, igualdade e concorrência (proibição de não discriminação), devendo, neste sentido, ser orientado para que o maior e melhor número de operadores económicos se interesse pela celebração do contrato em causa¹⁹.
71. Por outro lado, a contratação pública também cumpre um objetivo manifesto de economicidade das escolhas públicas, isto é, da procura pelo “*best value for money*” através da obtenção de proposta mediante o menor custo e gasto de recursos.
72. Citando a jurisprudência do TJUE²⁰, a interferência da concorrência ocorre para dar lugar à consagração do princípio do *favor participators* e para aumentar a escolha quanto à melhor proposta para o interesse público que permanece

¹⁸ Cfr. Banco de Portugal, Estatísticas dos Quadros do Setor, acessível em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>

¹⁹ Cfr. ALBERT SÁNCHEZ GRAELLS in *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Oxford: Hart Publishing, 2001, p. 192. “[t]he reasons behind this procompetitive approach to public procurement are that effective competition is expected firstly to remove barriers that prevent new players from entering the market, secondly to benefit contracting entities which will be able to choose from among more tenders and, thus, will be more likely to obtain value for money, and, finally to help maintain the integrity of procurement procedures as such.”

²⁰ Acórdão do TJUE *La Cascina*, de 09.02.2006, Proc. C 226/04 e C-228/04 (§23) e disponível em www.eur-lex.europa.eu.

intimamente ligado à proteção dos interesses financeiros do próprio Estado. Ou seja, para além de assegurar a satisfação de uma necessidade pública, as autoridades administrativas devem igualmente pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos.

73. A propósito da observância do princípio da concorrência, e como bem refere Pedro Costa Gonçalves, a aplicação do princípio na concorrência traduz-se na concretização (i) do princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento dos agentes económicos e no (ii) princípio da economicidade na aplicação dos recursos públicos, que opera como padrão ou fator de vinculação da atuação das entidades adjudicantes que as obriga a seguir uma regra da maior abertura possível à concorrência.²¹
74. Como anteriormente referido, o RJSPTP veio estabelecer um regime de concorrência regulada no setor do transporte público (de concorrência pelo mercado), designadamente através da imposição de procedimentos de contratação pública tendentes à celebração de contratos de serviço público entre os operadores e as autoridades de transporte.
75. Uma maior abertura dos mercados de serviço público de transporte rodoviário de passageiros à concorrência irá depender, em larga medida, da atuação das autoridades de transportes no âmbito da preparação e aprovação dos programas e cadernos de encargos dos procedimentos concursais.
76. Considerado o valor do presente procedimento, verifica-se que, nos termos do artigo 46.º-A do CCP, a não divisão em lotes carece de fundamentação, tendo sido apontada a seguinte justificação: *“Em primeiro lugar, muito embora uma rede de transportes possa ser concetualmente cindível em várias linhas ou redes, o território do Município de Lamego, localizado no interior do país e distrito de Viseu, com uma área de 165,42 Km2 e 24.315 habitantes segundo os Censos 2021 (tendo registado perdas consecutivas de população nos últimos 30 anos), ou seja, cerca de 147 habitantes/Km2, situa-se numa zona periférica do território continental.*

²¹ Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, “Concorrência e Contratação Pública (a integração das preocupações concorrenciais na Contratação Pública”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, Volume I, Coimbra: Almedina, 2012, p. 495, no direito da contratação, a concorrência surge pois associada à vinculação das entidades adjudicantes aos valores de igualdade e economicidade.

Assim, entende-se que, neste território de baixa densidade (tal como definido no Programa Nacional para a Coesão Territorial), de extensão territorial relevante, com inúmeros lugares povoados que importa servir, de povoamento disperso e periférico, a subdivisão por lotes não se mostra adequada a obter economias de escala, o que é altamente suscetível de retirar interesse e atratividade do mercado em apresentar as propostas economicamente mais vantajosas. Pelo contrário, a concentração da operação num único operador, como de resto acabou por ocorrer no procedimento concursal anterior, deverá potenciar esses ganhos de escala, tornando-se mais atrativo e concorrencial o presente procedimento e, por inerência, podendo-se reduzir os custos para a autarquia.

Acresce que, tendo em conta a realidade do reduzido corpo técnico municipal, a gestão de um único contrato em vez de vários, tornará mais eficiente a gestão e fiscalização municipal nesta matéria. Na verdade, a necessidade de coordenar várias atividades em simultâneo, executadas por diferentes operadores é suscetível de tornar menos eficaz e eficiente a referida gestão e fiscalização da execução de múltiplos contratos.

Teve-se, ainda, em conta que, num mercado onde coexiste um número reduzido de potenciais operadores, agravado pela sua localização e especificidades atrás mencionadas, correr-se-ia o risco de, como se referiu com a adjudicação por vários lotes, se aumentar os custos das operações. Neste particular, aponta-se a imputação de custos que não se podem eliminar no caso de adjudicação de apenas um dos lotes (ex.: custos referentes às matérias administrativas, de estruturas de estacionamento e manutenção, entre outras) ou de ficarem alguns lotes sem concorrentes.

Complementarmente, ainda que seja possível no caso da ocorrência de adjudicação por lotes, a esta opção vincula-se também desígnio de promover uma maior facilidade na uniformização de toda a operação, não somente do ponto de vista da informação ao público, mas também da bilhética, da caracterização das viaturas, entre outros aspetos, sob a imagem Verdinho, estendendo esta designação para além da atual rede de transportes urbanos, elevando a marca a um patamar superior de afirmação.”

77. Ora, considerados os argumentos expendidos, entende esta Autoridade que não devem ser colocados obstáculos à opção tomada pelo Município.

Monitorização/transmissão de informação

78. Em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
79. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
80. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações, designadamente de informação²², por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²³, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”.
81. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018²⁴, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
82. 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, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento²⁵, neste último caso desde

²² 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

²³ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

²⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

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

2015, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.²⁶

27

83. Nesse sentido, a 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 da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
84. O Caderno de Encargos procede à fixação de obrigações de reporte com uma periodicidade mensal e também anual, sendo que a Cláusula 6.ª da Parte II da referida peça procedimental define um vasto e detalhado leque de obrigações de transmissão de informação, disponibilizando os modelos para a sua prestação nos Anexos 3 e 4 ao Caderno de Encargos. Importa salientar o facto de se encontrar previsto que a referida informação deve ser transmitida de forma desagregada.
85. Também o n.º 4 da Cláusula 8.ª da Parte I do Caderno de Encargos estatui a obrigatoriedade de envio mensal, ao Município, de um relatório com a seguinte informação, devidamente acompanhada da correspondente documentação de suporte a extrair do sistema de bilhética e do sistema informático de gestão:
- “a. A produção quilométrica realizada pelo prestador de serviços no âmbito da prestação de serviços;*
 - b. A identificação de qualquer desvio da produção quilométrica comercial mensal, face à produção quilométrica comercial prevista no Anexo 1 (Rede);*
 - c. O valor provisório do acerto para ajustamento à produção quilométrica comercial efetivamente realizada, caso haja lugar à sua aplicação, com os devidos ajustamentos para uma base de apuramento;*
 - d. Número de validações realizadas em cada linha e paragem no âmbito da prestação de serviços;*
 - e. Número de títulos e suportes de títulos comercializados, relativamente a títulos monomodais válidos no serviço público, bem como as respetivas receitas;*

²⁶ 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

²⁷ Quanto a este aspeto, chama-se a atenção do Município para o 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://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

f. A informação sobre penalizações por desempenho relativa ao mês em causa a aplicar ao prestador de serviços, nos termos do definido no presente caderno de encargos.”

86. Sublinha-se a relevância de 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 passageiros²⁸, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias.
87. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, de reporte às entidades públicas, ou 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 Programa Incentiva +TP) ou passes escolares.
88. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
89. A este propósito, sempre se diga que 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 tarifárias. Nesse

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”.

sentido, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.

90. Sublinha-se que a autoridade de transportes deverá diligenciar junto dos operadores pela transmissão à AMT de informação 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.
91. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação que continuará a ser efetuada por esta Autoridade, no âmbito do controlo anual de compensações, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes 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.
92. Nesse contexto, volta a sublinhar-se a recomendação de proceder a uma validação efetiva das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.
93. De sublinhar, também, que deve ser assegurado que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço.
94. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP²⁹, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

Direitos dos Passageiros

95. No que se refere à relação com o passageiro, o Caderno de Encargos determina, na Cláusula 41.^a que *“O prestador de serviços deve dispor de livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual.”*³⁰

²⁹ 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

³⁰ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

96. É importante ter presente que a existência do livro de reclamações eletrónico não se substitui ao livro de reclamações físico, devendo o operador zelar pela sua coexistência, nos termos dos n.ºs 1 e 2, do artigo 2.º, do Decreto-Lei 156/2005 de 15 de setembro, na sua redação atual.
97. É essencial, 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. 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*.³¹
98. Sublinha-se ainda a necessidade de o operador publicitar os preços e horários, bem como de informar, com a antecedência adequada, a supressão de serviços e apresentação de eventuais alternativas, sempre que as mesmas sejam disponibilizadas.
99. Relativamente à disponibilização de informação aos passageiros, encontram-se previstos nas Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos meios de prestação da referida informação, como sejam a disponibilização de informação nas paragens, nomeadamente, de placa toponímica, mapa esquemático da rede, informação esquemática sobre cada linha que sirva a paragem em questão, nomeadamente o percurso, os horários e identificação clara da paragem em que o passageiro se encontra, informação sobre títulos e tarifas, contactos do serviço de apoio ao cliente, endereço do website e app do prestador de serviços e website e app do Município de Lamego (caso exista), informação sobre os direitos dos passageiros, entre outros.

³¹ Pretende também evitar-se 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 e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. 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.

100. Para além da informação a disponibilizar nas paragens, o Caderno de Encargos prevê outros canais de disponibilização de informação aos passageiros, como sejam um website e uma app da titularidade do prestador de serviços, já referidos supra, sendo que os requisitos técnicos do sistema de apoio à exploração deverão *“transmitir, de forma permanentemente atualizada, as informações necessárias para alimentar o Website, a App, a plataforma de mobilidade de Lamego e os painéis de informação em tempo real dos horários nas paragens.”*

Obrigações e penalidades contratuais

101. Cumpre, também, efetuar uma análise relativa às sanções/penalidades contratuais e às obrigações definidas em Caderno de Encargos.
102. O artigo 45.º do RJSPTP estabelece no seu n.º 1 que, *“O contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas”* e no seu n.º 2 que, *“Os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes que é parte no contrato, atender à gravidade da infração.”*
103. Nos termos do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPTP, a previsão de sanções contratuais pecuniárias/multas contratuais é, efetivamente, obrigatória no contrato de serviço público, sendo que da leitura da norma resulta que as sanções contratuais devem respeitar ao incumprimento das obrigações previstas no contrato de serviço público.
104. Ora, constata-se que o Município teve a preocupação de proceder à fixação de sanções, tendo efetuado a respetiva graduação em leves, graves e muito graves, bem como a fixação de limites mínimos e máximos para as mesmas, em linha com o n.º 7 do artigo 45.º. Esta norma estipula que as sanções contratuais pecuniárias devem ser previstas em forma de moldura, ou seja, com limites mínimo e máximo, e não em valor fixo. Consoante a gravidade da infração detetada (leve, grave ou muito grave), o valor concreto da sanção deverá ser determinado, dentro da moldura estabelecida.
105. Contudo, constata-se a utilização de conceitos e expressões vagos e indeterminados, de entre os quais, e apenas a título de exemplo, os constantes do ponto f. do n.º 3, do ponto p. do n.º 4 e do ponto n. do n.º 5, todos da Cláusula

27.^a, que remetem para “*Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores que resultem de um comportamento de culpa leve (ou negligência grosseira ou comportamento doloso, respetivamente) por parte do Adjudicatário, seu funcionário ou agente.*”, o que cumpre retificar.

106. No que se refere a obrigações operacionais, a AMT tem recomendado que sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a x%; ou ainda o cumprimento do índice de reclamações, nos termos do qual as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores, não podem ser superiores a uma percentagem do número de passageiros.

107. No âmbito do Caderno de Encargos foram definidas as seguintes obrigações principais ao operador:

a. *“O prestador de serviços obriga-se a realizar a exploração do serviço público objeto do contrato, mediante a disponibilização de uma oferta adequada, que cumpra os parâmetros definidos e respeite condições de qualidade, comodidade, rapidez e segurança, de modo a garantir que a prestação do serviço se efetue de forma regular, eficiente e sustentável;*

b. *Elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte, de acordo com o plano de oferta a apresentar ao Município de Lamego em linha com o definido nas Cláusulas Técnicas do presente Caderno de Encargos, e executá-lo nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes em cada momento;*

c. *Disponibilizar a regular e contínua prestação do serviço;*

d. *Assegurar uma oferta do serviço de transporte com qualidade, segurança, eficiência e limpeza, cuja satisfação será medida através da realização de inquéritos de opinião;*

e. *Prestar os serviços de transporte a todos os clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário, podendo rejeitar o acesso aos serviços apenas por razões fundamentadas de ordem pública, segurança pública, ou saúde pública, que não podem ser acauteladas por outros meios menos graves;*

f. *Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, em especial os constantes do Artigo 22.º do RJSPTP;*

g. *Em caso de avaria proceder à substituição imediata de viatura em condições idênticas de forma a assegurar o serviço;*

h. *Garantir que o pessoal afeto à prestação do serviço designadamente, os motoristas das viaturas, cumprem com todos os requisitos legais e regulamentares exigidos, incluindo o uso de correções e de urbanidade no trato com os passageiros e terceiros;*

i. *Entregar ao Município de Lamego toda a receita que obtiver com a venda de títulos de transporte;*

j. *Integrar no seu quadro de pessoal todos os trabalhadores que prestavam serviço na operadora cujos serviços venham a substituir no concelho de Lamego (Anexo 5), por via do presente procedimento, e assegurar que os mesmos mantêm ao serviço do prestador de serviços todos os seus direitos, regalias e antiguidade, transmitindo-se automaticamente para o prestador de serviços as obrigações que impendiam sobre a(s) anterior(es) operadora(s) diretamente decorrentes da prestação de trabalho tal como se não tivesse havido qualquer mudança de empregador, salvo créditos que, nos termos das leis em geral ou de Convenções Coletivas de Trabalho aplicáveis, já deveriam ter sido pagos;*

k. *Cumprir as disposições legais no que respeita ao transporte de crianças, nomeadamente nas linhas que efetuem horários escolares para transporte de crianças a frequentar a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico (linhas 101, 103, 108, 110 e 111), devendo prever o transporte em segurança e nos termos da Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, nomeadamente o constante no Artigo 8.º.*

l. *O conteúdo funcional para a contratação dos vigilantes é o definido na Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, pelo que o prestador de serviços deverá ter em conta o perfil das pessoas a contratar, devendo este ser adequado às funções que irão desempenhar.*³²

108. Chama-se a atenção para a necessidade de uma rigorosa monitorização da execução contratual, necessidade essa maximizada pela utilização de expressões e conceitos vagos e indeterminados também em sede de definição de obrigações,

³² Cláusula 6.ª, n.º 2 do Caderno de Encargos

tais como “...o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarifas a seu cargo.”

33

Disposições laborais

109. De acordo as Orientações da Comissão Europeia de 2014, “o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços”.³⁴
110. Referem também aquelas Orientações de 2023³⁵ que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador. Refere que “Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e tal como explicado nos seus considerandos 16 e 17, existem os seguintes cenários no que respeita à proteção do pessoal em caso de mudança de operador:

³³ Cláusula 6.ª, n.º 3 do Caderno de Encargos

³⁴ Ainda segundo as mesmas orientações, “de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”.

³⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0626\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0626(01))

- (i) *Quando as condições de aplicação da Diretiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos, estiverem preenchidas, por exemplo, em caso de transferência de elementos corpóreos significativos (como o material circulante) do operador cessante para o novo operador, a proteção dos direitos dos trabalhadores, que inclui, nomeadamente, a continuidade dos contratos de trabalho, decorre diretamente dessa diretiva.*
- (ii) *Caso não se verifique uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE, as autoridades competentes podem, contudo, exigir uma transferência de pessoal anteriormente contratado para prestar serviços com os direitos que seriam reconhecidos se a Diretiva 2001/23/CE tivesse sido aplicada.*
- (iii) *As autoridades competentes podem decidir exigir ao operador de transportes públicos o cumprimento de determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo coletivo aplicável a nível da empresa ou concluído para o segmento de mercado em causa.*
- (iv) *As autoridades competentes podem combinar as possibilidades ii) e iii).*”

111. Acrescenta que “Mais referem que o artigo 4.º, n.º 6, estabelece que as informações sobre as regras e disposições aplicáveis no domínio da proteção do pessoal, tais como normas sociais e de qualidade, critérios sociais e de qualidade e direitos e obrigações relacionados com a transferência de pessoal em caso de mudança de operador, devem ser incluídas nos documentos do concurso e nos contratos de serviço público. Tais normas e critérios podem, por exemplo, dizer respeito à disponibilidade de instalações sociais e sanitárias, à formação regular e contínua do pessoal, a planos de promoção para as mulheres, os trabalhadores mais velhos e as pessoas com deficiência, bem como ao cumprimento das

obrigações em matéria de local de trabalho e segurança e das regras de participação dos trabalhadores.”

112. Ou seja, as opções são a (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
113. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.
114. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “prestação de serviços” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT*.
115. Contudo, e pese embora no presente contexto não se verifique a obrigatoriedade de integração dos atuais trabalhadores, o Município optou por inserir uma disposição no Caderno de Encargos que estatui essa obrigação.³⁶
116. Nessa medida, deve o Município (e o operador) pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral³⁷, prestando toda a informação que

³⁶ Cfr. Ponto j. do n.º 2 da Cláusula 6.ª do Caderno de Encargos

³⁷ Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de

seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal³⁸, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

Descarbonização

117. Importa referir a aplicação do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro (Decreto-Lei 86/2021) que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva (UE) 2019/1161, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, e estabelece medidas de “promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com baixo nível de emissões” (Diretiva “Veículos Limpos”).
118. Trata-se de um diploma com conteúdo muito relevante na medida em que impõe (a) critérios ecológicos, determinando o cumprimento de objetivos mínimos quanto a veículos; e (b) o âmbito dos contratos abrangidos que são celebrados por entidades adjudicantes à luz do CCP.
119. De referir que quanto ao âmbito objetivo deste diploma que se encontram abrangidos (i) contratos de serviço público, *tal como definidos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007*, tendo como objeto: a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, acima de um valor anual médio estimado em 1 000 000 EUR; ou a prestação anual de, pelo menos, 300 000 quilómetros de serviços públicos de

dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

³⁸ Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

transporte de passageiros; e (ii) contratos de serviço de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica (...)³⁹

120. O âmbito de aplicação temporal do Decreto-Lei n.º 86/2021 está definido por referência aos contratos cujos procedimentos de formação se tenham iniciado após a data de entrada em vigor do diploma, ou seja, a partir de 2 de novembro de 2021.
121. Esta questão requer uma análise conjugada de vários normativos para que os objetivos de abertura à concorrência pelo mercado dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros possam ser concatenados com o objetivo de descarbonização do setor dos transportes.
122. Assim, e ainda no que respeita ao âmbito de aplicação temporal, é necessário ter em conta que, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do CCP o início do procedimento de formação do contrato se consubstancia na decisão de contratar. Assim, em tese, poder-se-á dizer-se que os procedimentos pré-contratuais [com vista à celebração dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros] cuja decisão de contratar seja tomada após 2 de novembro de 2021 se encontram abrangidos pelo âmbito de aplicação deste novo diploma.
123. Os objetivos fixados pelo diploma que transpõe a Diretiva traduzem-se na obrigatoriedade da utilização de uma percentagem mínima de veículos não poluentes no total de veículos afetados à execução dos contratos abrangidos pelo diploma em apreço (Artigo 6.º). Para além destes objetivos, o legislador sugere ainda que, “*sempre que viável*”, as entidades adjudicantes contemplem, nos procedimentos de formação dos contratos abrangidos pelo diploma, um conjunto de critérios ecológicos definidos na Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, bem como na legislação europeia. Assim, o juízo sobre a viabilidade do recurso a estes critérios permanece na discricionariedade das entidades adjudicantes, que, contudo, só em face de uma razão atendível poderão deixar de observá-los.
124. No caso em apreço, verifica-se que o Município definiu a idade máxima da frota, tendo fixado a mesma em 192 meses, tendo ainda definido, nas Cláusulas Técnicas, a motorização dos veículos a alocar às linhas municipais e às linhas

39 Não sendo claro o que o significado desta expressão.

urbanas, nos seguintes termos: “*Linhas Municipais: Diesel (≥Euro V), GNV, Híbrido, Célula de Hidrogénio e/ou Elétrica*” e “*Linhas urbanas: 50% elétrico e/ou Célula de Hidrogénio + 50% Diesel (≥Euro V), GNV ou Híbrido*”.

125. Constata-se, desta forma, a preocupação do Município no que concerne à promoção da mobilidade com um baixo nível de emissões. Contudo, realça-se que o Município poderia ter ido mais longe, nomeadamente com a adoção de um critério de adjudicação na modalidade multifator, que procedesse à valorização da utilização de “veículos limpos” na operação em apreço.

Obrigações de Serviço Público Verdes

126. A AMT realizou um estudo sobre “*Obrigações de Serviço Público Verdes - Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável*”⁴⁰, ou seja, todas as medidas que contribuam para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como as que contribuam para melhorar a oferta, na medida em que incentivam à transferência da utilização da viatura privada para a utilização do transporte público; os serviços mínimos, a melhoria da cobertura territorial e o transporte flexível são formas de o atingir.

127. Para efeitos do presente contrato poderão ser ponderadas as seguintes medidas:

- Cálculo e divulgação das emissões de gases com efeitos de estufa produzidos e poupados com a operação de transporte e os efeitos na redução da “pobreza de mobilidade”⁴¹,
- Inserção de indicadores de avaliação dos serviços e infraestruturas de transportes para as dimensões desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições ambiental, digital e energética;
- Ponderação de mecanismos contratuais de flexibilidade e sustentabilidade de gestão do contrato que garantam a sua estabilidade e durabilidade, pela adaptação à realidade da exploração;

⁴⁰ Ver estudo: <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>

⁴¹ Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023 que cria o Fundo Social em matéria de Clima e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060 https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2023/05/reg_ue_2023_955.pdf

- Adoção de requisitos relativos à competência e formação das equipas, assegurando que tenham experiência relevante em identificação, avaliação e implementação das tecnologias e medidas disponíveis para reduzir as emissões de poluentes atmosféricos, bem como na sua monitorização e reportem
- Implementação de estudos sobre os perfis de utilizadores e utilizadores potenciais dos transportes públicos, com o objetivo de melhor gerir a oferta e fundamentar medidas dirigidas e de retenção e atração de utilizadores
- Integração plena do transporte escolar especializado no sistema de transportes públicos, utilizando a capacidade excedente para o transporte público de passageiros;
- Integração nos “passes sociais” de serviços de mobilidade partilhada, com limites em termos de verbas e condições de utilização específicas;
- Criação, em complemento aos passes sociais e títulos de transporte, de vales para serviços de mobilidade e transportes, permitindo a utilização genérica dos serviços públicos de transporte de passageiros e de mobilidade partilhada;
- Promoção da acessibilidade universal, através da redistribuição do espaço público nas cidades (redução do espaço dedicado ao automóvel, criação de condições de circulação para peões e bicicletas, interfaces e melhoria da qualidade de circulação de transportes coletivos e áreas de fruição), desenho urbano inclusivo (passeios sem obstáculos, escadarias adaptadas, rampas ou elevadores nas interfaces), transportes coletivos sem restrições de acessibilidade e sistemas de informação integrados e acessíveis, flexibilizando o cofinanciamento de entidades privadas contra a atribuição de benefícios fiscais;
- Promoção de informação digital e fixa sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e estações a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- Criação de percursos citadinos e rurais de acesso preferencial a meios de transporte, com as condições necessárias a garantir a deslocação de pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;

- Implementação de sistemas de transportes inteligentes que sejam recetores da informação operacional do sistema de transportes públicos curta e longa distância, no sentido de tornar mais eficaz a gestão de fluxos de tráfego, sobretudo em meio urbano;
- Introdução de conteúdos de mobilidade sustentável na formação de cargos superiores e técnicos de empresas de mobilidade e transportes, como critérios de acesso à atividade.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

128. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a contratualização de serviços públicos pelo Município pode apresentar diversas vantagens e dar resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
129. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, pode criar adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados no estudo promovido pelo Município, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
130. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e a viabilização de um exercício de regulação,

supervisão e organização do sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

131. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como à possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
132. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, o financiamento público por contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
133. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
134. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
135. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.

136. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
137. 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 potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
138. Atenta a realidade 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 apenas ao seu interesse comercial.
139. Com maiores alternativas de transportes, tal pode 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.
140. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam 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.

V – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

141. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de

Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos.

142. 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.
143. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos^{42 43} (por via de uma não sobrecompensação do operador).
144. Assim, nos termos das alíneas a), j) e k) do n.º 1 e das alíneas a) do n.º 2, ambos do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se ao Município:
- Que proceda à retificação da cláusula relativa às sanções contratuais nos termos expostos no ponto 103. do presente parecer (sendo que para o efeito poderá, a título de exemplo, celebrar-se uma adenda ao contrato), eliminando o ponto f. do n.º 3, o ponto p. do n.º 4 e o ponto n. do n.º 5, todos da Cláusula 27.^a
 - Não sendo totalmente cumpridos os níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP, deverá ser comunicada à AMT a identificação precisa das situações não cobertas por estas obrigações, aquelas que se pretendem cobrir e quando, bem como aquelas que não será possível colmatar,

⁴² 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.”

⁴³ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão.

justificando face aos recursos necessário e disponíveis, em cumprimento do disposto no n.º 3 do ponto 1 do Anexo I ao RJSPTP;

- No que respeita aos requisitos técnicos do material circulante, deverá desde já ser previsto que, com a adjudicação, seja transmitido o número de veículos “limpos” a afetar à operação, nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1161, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões;
- Que assegure o envio à AMT da proposta vencedora e da versão definitiva do contrato, esta última devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.

145. Recomenda-se ainda que:

- Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, o Município deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas, não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio.

VI – DAS CONCLUSÕES

146. Em suma, está em causa:

- Um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros em regime de prestação de serviços;
- O procedimento adotado é o concurso público com publicação no JOUE, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;
- O contrato tem uma duração de 5 anos, com previsão da possibilidade de renovação por igual período;
- A produção quilométrica anual é de [confidencial] V.Km;
- O valor da compensação por quilómetro é de [confidencial] EUR para um período de exploração a 5 anos;
- O preço base fixado em Caderno de Encargos é de [confidencial] EUR;
- As receitas provenientes da exploração são da titularidade da Autoridade de Transportes;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;
- É prevista a existência de sistema de bilhética e sistema de apoio à exploração;
- São previstas obrigações de reporte.

147. No caso concreto, foi aduzida informação que permite considerar satisfatoriamente fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional em vigor.

148. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume 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 permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, 26 de setembro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino