



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA



TRANSPORTES PÚBLICOS NA ÁREA DA
EDUCAÇÃO
UMA ANÁLISE SOBRE O REGIME LEGAL
PRÓPRIO DA CONDUÇÃO DESTA TIPOLOGIA
DE TRANSPORTES

Rita de Cássia Sousa Cirqueira

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito,
conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em
Ciências Jurídico-Forenses, orientada pelo Professor Doutor
Fernando Licínio Lopes Martins.

Coimbra, 2019

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE D
COIMBRA



TRANSPORTES PÚBLICOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Uma análise sobre o regime legal próprio da
condução desta tipologia de transportes

Rita de Cássia Sousa Cirqueira

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins.

Coimbra, 2019

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a minha mais que amada filha, Gabriella Cirqueira de Almeida, pelo apoio em todos os momentos da minha vida e, em especial, o incentivo na realização deste projeto. Agradeço-a também pela paciência em rever minha dissertação.

Agradeço as orações e os encorajamentos de minha mãezinha Olindina Sousa Cirqueira, a quem devo minha vida e tudo que sou hoje. Uma mulher além do seu tempo, guerreira e de muita fibra, que sempre me incentivou a valorizar meus estudos e a tornar-me uma mulher independente e empoderada. Mulher destemida, mãe que amo sem medidas. Agradeço pelas suas palavras de incentivo e coragem e, em especial, pela frase que sempre usa, e que carrego para vida: *“quem anda no caminho do bem e pratica a lei do amor, não deve temer o amanhã”*.

Não posso deixar de agradecer o meu grande amigo Prof. Dr. Adamor Neves, homem de coração gigante e puro, que sempre ajudou a mim e minha filha em todos os momentos de nossas vidas em Portugal, e que incentivou desde sempre os meus estudos e da minha filha.

Agradeço também o meu orientador Prof. Dr. Licínio Lopes, um homem no qual admiro como ser humano e profissional, um professor educador que se preocupa com a aprendizagem de seus educandos, e não mede esforços para ajudá-los.

Agradeço a Universidade de Coimbra por ter me preparado para o mundo profissional e para a vida.

A todos o meu mais que especial agradecimento.

Resumo

A temática dos transportes públicos escolares tem surgido atualmente em discussão acerca das legislações a serem utilizadas e a sua forma de contratualização, tal que a presente dissertação propõe analisar as legislações vigentes que possam dar resposta a essa forma de contrato, em especial no que se refere ao objeto específico, ao procedimento para selecionar os operadores privados, os critérios de adjudicação, o regime de execução e o regime financeiro desses contratos, como também a possibilidade de conexão com o setor da economia social e parceria público-privada.

Por meios de análises bibliográficas de legislações e doutrinas, realizou-se um estudo, não exaustivo, que se constatou a existência de legislação própria para esta forma de contrato, que necessita estar em conformidade com outras normas objetivas nacionais e da União Europeia, existindo possibilidade de parcerias com Instituições Particulares de Solidariedade Social e com o sector de Parceria Público-Privada.

Assim, foi possível concluir que existe uma miscelânea de decretos-lei e leis no qual devem ser utilizados em conjunto para que seja possível concretizar seus objetivos contratuais, tendo em conta que os recursos dos Municípios nem sempre são suficientes para fornecer serviços de qualidade, torna-se possível recorrer a entidades do setor da economia social, como também às parcerias público-privada, para a realização dos contratos dos transportes públicos escolares.

PALAVRAS-CHAVE: transportes públicos; transportes escolares; educação; lei do serviço público do transporte de passageiros; IPSS; parcerias público-privada.

Abstract

The theme of public school transportation has been under discussion in terms of legislation to be used and its form of contracting, such that this dissertation analyzes the current legislation that can respond to this form of contract, especially regarding to the procedure for selecting private operators, the award criteria of the contract, the implementation scheme and the financial regime of these contracts, as well as the possibility of connecting with the social economy sector and public-private partnership.

Based on bibliographic analysis of legislation and doctrines, was possible to realize a non-exhaustive study to verify the existence of specific legislation for this form of contract, which needs to be in conformity with other Portuguese and European Union legislation and has the possibility of partnerships with private institutions of social solidarity and the public-private partnership sector.

Therefore, it was possible to conclude that there is a miscellany of decrees-laws and laws in which they must be used together in order to achieve their contractual objectives, taking into account that the resources of the municipalities are not always enough to provide quality services, making it possible to use entities from the social economy sector, as well as public-private partnerships, for the implementation of public school transport contracts.

KEYWORDS: *public transportation; education; public transportation law; private social solidarity institutions; public-private partnership*

Lista de Siglas e Abreviaturas

AMT	Áreas Metropolitanas de Transportes
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código dos Contratos Administrativo
CPTA	Código de Procedimento nos Tribunais Administrativo
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IMT, I.P.	Instituto da Mobilidade e Transportes
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LDB	Leis das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MP	Ministério Público
PPP	Parceria Público e Privado
RJSPTP	Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros

Índice

Agradecimentos	1
Resumo	2
Abstract	3
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	4
Índice	5
Introdução	7
1. CONTRATOS PÚBLICOS E OS TRANSPORTES PÚBLICOS ESCOLARES	9
1.1. A Administração Pública e os Contratos Públicos	9
1.2. As Autarquias Locais e os Contratos Públicos de Transporte Escolar.....	13
1.3. Evolução Histórica dos Transportes Públicos.....	21
1.4. Breve Abordagem quanto ao Direito Comparado em Relação aos Transportes Públicos Escolares no Brasil.....	22
2. DOS CONTRATOS DE TRANSPORTES PÚBLICOS ESCOLARES	27
2.1. Objeto Específico.....	28
2.2. Procedimento de Seleção de Operadores Privados	29
2.3. A Contratualização	31
2.4. Procedimentos de Contratação	32
2.5. Transportes Públicos Escolares em Carreiras Públicas	34
2.6. Os Transportes Públicos Escolares em Circuitos Especiais e a sua Contratualização .	36
2.7. Critérios de Adjudicação.....	40
2.8. Regime da Execução dos Contratos Públicos dos Transportes Escolares – é o mesmo ou não do regime geral?.....	49
2.9. Breve Comentário sobre o Regime Jurídico da Execução dos Contratos celebrados por Entidades Públicas	50
2.10. Regime do Funcionamento dos Transportes Públicos Escolares ao nível dos Contratos	52
2.11. O Regime Financeiro dos Transportes Públicos Escolares.....	54

3. DOS TRANSPORTES PÚBLICOS ESCOLARES E AS ENTIDADES DO SETOR DA ECONOMIA SOCIAL.....	57
3.1. Breve Noção sobre as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	57
3.2. As IPSS e os Contratos de Transportes Públicos Escolares	60
4. AS PARCERIAS PÚBLICO E PRIVADA E OS CONTRATOS PÚBLICOS DOS TRANSPORTES ESCOLARES	62
Conclusão	64
Bibliografia.....	66

Introdução

A história da educação é pautada no processo evolutivo do homem como ser social, tal que se educa para que o indivíduo tenha capacidade de pensar e contextualizar suas ações para o equilíbrio pessoal e social. Paulo Freire diz que “ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção”, e nisto, o homem na sua incompletude necessita obter a “perfeição” das suas habilidades cognitivas e sociais, no qual a escola surge com o objetivo de despertar no indivíduo a crítica-reflexiva da vida social, cultural e política. O artigo 73º da CRP afirma que “todos tem direito a educação e à cultura” e o Estado tem o dever de promover a democratização da educação através de ações que facilite seu acesso, garantindo com isto, um dos direitos fundamentais inerente aos indivíduos.

Neste contexto, temos a temática dos transportes públicos escolares que é um dos pilares fundamentais para que se possa concretizar os objetivos traçados pela Constituição, no qual pretende que todos tenham igualdade de mobilidade de forma gratuita ou participada nesses transportes.

Através de análise bibliográfica das legislações e das doutrinas, o presente trabalho tem como objetivo fazer um estudo sistemático dos transportes escolares na área da educação, onde se tenta dar respostas a algumas questões, como por exemplo, saber se existe legislação própria que trate desta temática, se esta legislação é aplicada em conformidade com o CCP, se segue as regras da União Europeia e se é possível ou não a implementação de uma parceria público e privada dos transportes públicos escolares. Aborda-se os contratos dos transportes escolares com a entidade do setor da economia privada (IPSS) e apresenta-se uma breve abordagem às Parcerias Público Privadas (PPP).

O presente trabalho divide-se em 4 capítulos, com o primeiro capítulo a apresentar um estudo da Administração Pública e dos Contratos Públicos, das Autarquias Locais e dos

Transportes Públicos, a Origem e Evolução Histórica dos Transportes Públicos e uma breve comparação com as legislações que vigoram no Brasil relativamente aos transportes públicos escolares. O segundo capítulo destina-se ao estudo do objeto específico dos contratos escolares, os procedimentos para selecionar os operadores privados, o critério de adjudicação e o regime da execução dos contratos dos transportes escolares, de modo a saber se é o mesmo ou não do regime geral. O terceiro capítulo refere as questões dos transportes públicos escolares e as entidades do sector da economia social (IPSS).

Por fim, no quarto capítulo é apresentado uma breve abordagem sobre a possibilidade de ser viável ou não uma Parceria Público e Privada quanto aos contratos de transportes públicos escolares.

I. CONTRATOS PÚBLICOS E OS TRANSPORTES PÚBLICOS ESCOLARES

I.1.A Administração Pública e os Contratos Públicos

A Administração Pública pode ser entendida em sentido orgânico ou subjetivo, material ou objetivo e não compreende só a estrutura dos serviços centrais do Estado¹, admite também outras entidades e organismos² com personalidade própria para realizarem atividades administrativas. E em termos político, jurídico, sociológico e administrativo, essas outras “entidades e organismos” são diferentes, por isso a Administração Pública não se restringe unicamente ao Estado.

A Administração Pública no século XIX³ era mais de domínio municipal, tinha autonomia em quase todos os assuntos, o Rei e o Poder Central estavam mais preocupados com a política e a diplomacia, com questões relacionadas com a guerra, impostos ou moedas. Os municípios que se encarregavam de resolver as demais questões. Podemos dizer com isto que a Administração Pública é “*o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, e de algumas entidades privadas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar*”⁴.

1 Amaral, Diogo Freitas do. “*Governo, Ministérios, Direcções-Gerais, Repartições Públicas, Funcionários Cívicos, Força de Segurança, etc.*”, Curso de Direito Administrativo, 4ª edição, volume I, 2016, Almedina.

2 Freitas do Amaral dar como exemplo de outras entidades e organismos, “*as regiões autónomas, os municípios, as freguesias, as universidades, empresas públicas, associações públicas e pessoas colectivas*”.

3 Época de pleno liberalismo, filosofia ou doutrina política, filosófica e económica baseada na liberdade individual e igualitária (conceito básico de escola, convém um estudo mais aprofundado para maior compressão e uma dialéctica com mais clareza).

4 Amaral, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, volume I, 4ª edição, Almedina, 2016, pág. 32

A Constituição da República Portuguesa de 1976, no n.º 1 do artigo n.º 266º, vem afirmar que a “*Administração Pública visa a prossecução do interesse público*”, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Este interesse público é direcionado a um coletivo de determinada comunidade para a satisfação do bem comum⁶, possibilitando com isto que a Administração Pública, através da colaboração dos particulares, possa concretizar os objetivos por ela traçado⁷. A Administração Pública é pautada no princípio da desburocratização, permitindo a aproximação da população aos serviços públicos, assegurando a “*participação dos interessados na sua gestão, através de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática*”⁸. Na vertente tradicional, a Administração Pública é dividida em orgânica e material. No contexto orgânico ou subjetivo temos os agentes do Estado, os órgãos, os Serviços e outras entidades com o intuito de satisfazer as necessidades coletivas de forma regular e contínua. Nesse sentido organizativo de Administração Pública, temos a chamada Administração Central do Estado no qual é dividida em Administração Direta⁹ e Administração Indireta¹⁰. Quanto a Administração Direta do Estado¹¹, ela pode ser central ou periférica e hierarquicamente estão subjugadas ao Governo, e relativamente a Administração Indireta esta se encontra subordinada à superintendência do Governo. Podemos citar as principais características do Estado: a unicidade, o carácter originário, a territorialidade, a multiplicidade de atribuições, o pluralismo de órgãos e serviços, a organização em ministérios, a personalidade jurídica una, a instrumentalidade, a estrutura hierárquica e por último a supremacia¹². Temos a Administração Local do Estado com seus

5 Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de Agosto, Ministério da Educação e Ciência.

6 Amaral, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, 3ª Ed., 2016, Almedina, pág. 33.

7 Código dos Contratos Públicos, Códigos Eletrónicos Data Júris, artigos 1º nº 6, 279ª e 280º

8 Constituição da República Portuguesa, Coimbra Editora, 8ª edição. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, artigo 267º nº 1 e n.º 2.

9 São estruturas criadas pelo Estado com vista a “*prossecução do interesse público*”. Constituição da República Portuguesa, Coimbra Editora, 2008, artigo n.º 266º, alínea nº 1.

10 Atividade administrativa praticada pelo Estado (Ministérios e Repartições de Finanças). Oliveira, Fernanda Paula; Dias, José Eduardo, *Noções de Direito Administrativo*, Almedina, 2011. As atribuições do Estado, os fins ou objetivos no qual se propõe a cumprir, podemos citar as principais no elenco vastíssimo, pois não existe um diploma legal, uma lista, um catálogo que determine taxativamente essas atribuições, mas existem algumas que devem ser consideradas: atribuições de soberania, económica, sociais, educativas e culturais. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, volume I, 4ª edição, 2016, Almedina. Pág. 204 a 206

11 Pessoas coletivas públicas com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, que realizam funções do Estado, como por exemplo os Institutos Públicos. Oliveira, Fernanda Paula; Dias, José Eduardo. *Noções de Direito Administrativo*, Almedina, 2011.

12 Aconselha-se para um maior aprofundamento do assunto, a leitura das páginas 200 a 203 de Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição, 2016, Almedina.

órgãos e serviços locais¹³, tal que na vertente material da Administração Pública, logramos dizer que é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes. Como exemplo temos as tomadas de decisões relativo a prática de determinadas operações com o objetivo de satisfazer algum tipo de necessidade coletiva¹⁴.

Quanto aos Contratos Públicos no Direito Romano criava-se receitas para o erário e as funções públicas eram realizadas por particulares. O século XIX e o início do século XX foram marcados pela insuficiência financeira por parte do Estado e ao mesmo tempo pela necessidade de fornecer à comunidade serviços públicos de “*transportes coletivos, urbano, interurbano e iluminação pública*”. Com isto surge os contratos de concessão prevalecendo a máxima de que o Estado deveria ter a menor intervenção económica possível, passando para os particulares o fornecimento destes serviços¹⁵. Historicamente a evolução dos contratos da Administração Pública ocorre nos meados do século XIX com legislações diversas, denominados regimes especiais relativamente a sua execução e celebração. A título de exemplo, temos a Lei de 22 de Julho de 1850; o Regulamento de 14 de Abril de 1856; a Portaria de 8 de Março de 1861; o Regulamento de 1863; o Regulamento de 1870; o Regulamento de 4 de Janeiro de 1881; o Decreto-Lei nº 18381, de 24 de maio de 1930; o Decreto-Lei nº 24073, de 28 de Julho de 1934; o Decreto-Lei 27563, de 13 de março de 1937; a Portaria 7702 ,de 24 de Outubro de 1933; o Decreto-Lei nº 41375, de 19 de Novembro de 1957; o Decreto-Lei nº 48871, de 19 de fevereiro de 1968°, e o Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho¹⁶. O artigo 815º § 2 do Código Administrativo de 1940 foi alvo de críticas, pois só era considerado contratos administrativo “*os contratos de empreitadas, de concessão de obras públicas e de serviços público, de fornecimento contínuo e de prestação de serviços realizados entre a administração e os particulares para fins de utilização pública*”. Uma parte da doutrina¹⁷ vem dizer que para além destes contratos do Código Administrativo do artigo 815º§ 2,

13 Quanto a Administração Local do Estado podemos dar como exemplo os Diretores das Finanças, mas já não podemos falar em Administração Local do Estado quanto aos Presidentes das Câmaras municipais. Estes últimos pertencem a Administração Local dos Municípios.

¹⁴ Amaral, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª edição, volume I, Almedina, 2016, pág. 34 a 36.

¹⁵ Amaral, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*, volume I, 3ª edição, 2016, Almedina, pág. 443.

¹⁶ Não se explica cada uma destas Leis, Decretos-Leis e Regulamentos, podendo fazer uma leitura individual, se assim o leitor desejar.

¹⁷ Melo Machado, Freitas do Amaral e Sérvulo Correia, cit. Por Maria João Estorninho, pág. 29 – Curso de Direito dos Contratos Públicos, Almedina, 2012.

existiam outros. Porém, havia quem discordasse e afirmava a taxatividade deste artigo. Freitas do Amaral, por exemplo, em 1965 sugere um conceito mais alargado de contrato administrativo, uma ideia relativa á “*utilização do domínio público pelos particulares*”. O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, em 1984 veio consagrar no seu artigo 9º nº 2, uma enumeração meramente exemplificativa no qual inclui o contrato de prestação de serviço celebrados para fins de imediata utilização pública, para efeito de competência contenciosa.

Os contratos públicos no modelo tradicional português foram inspirados na lei francesa. Nos meados do século XX, tanto na França como em Portugal, a doutrina defendia que “*os contratos celebrados pela Administração Pública possuíam natureza jurídica de direito privado, apesar do legislador os ter submetido aos tribunais administrativos*”¹⁸. Podemos dizer que a atividade pública é fundamental para a manutenção e o equilíbrio da existência da “vida” do Estado e que o contributo da atividade privada para o Estado, tem como objetivo fortalecer o campo das relações patrimoniais. O Estado conservar-se com poderes excepcionais nessa atividade privada. A doutrina é unânime ao afirmar que a entidade pública é uma pessoa coletiva de direito comum, pessoa jurídica com plena capacidade de direito privado, que segue interesses públicos tanto na veste do direito público como na veste do direito privado¹⁹.

O objetivo principal deste trabalho versa sobre o tema dos “*Transportes Públicos na Área da Educação*”, tendo sido feito uma breve e não exaustiva introdução sobre a Administração Pública e os Contratos Públicos, sendo que este último na sua primeira abordagem não considera grandes detalhes, motivo pelo qual será tratado mais á frente ao longo da evolução deste trabalho. É sabido que a administração autónoma²⁰ tem como objetivo principal a realização de interesses locais, regionais e corporativos, estando dividida em Administração Corporativa e Administração Territorial, tal que esta última

¹⁸ Estorninho, Maria João. *Curso de Direito dos Contratos Públicos: Por uma Contratação Pública Sustentável*, Almedina, 2012, página 12.

¹⁹ Estorninho, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*, Coleção Teses, Almedina, 1996, páginas 127 a 137.

²⁰ “É aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo”. Amaral, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, 4ª Edição, Almedina, 2016, página 360.

será trabalhada com maior ênfase e interesse. Salieta-se durante o trabalho o diálogo nas Autarquias Locais²¹, em especial aos Municípios.

I.2. As Autarquias Locais e os Contratos Públicos de Transporte Escolar

I.2.1. Administração Local Autárquica

O surgimento da autonomia da Administração Local e sua organização são pautados historicamente com a consolidação do Estado Liberal no século XIX. O advento da Revolução Liberal de 1820 e da Revolução Francesa de 1789 contribuiu para o nascimento de uma nação-soberana contrapondo o monarca-soberano. O contributo da Revolução Liberal de 1820 resulta positivamente com a implementação dos municípios na organização administrativa de Portugal, considerado para alguns autores como “instituição nuclear” na Administração Local. Essa conexão entre o Estado, legitimado pela soberania popular e as entidades públicas territoriais, são fatores decisivos para o modelo de Autarquia Local que temos atualmente. Em 31 de dezembro de 1836 publica-se o primeiro Código Administrativo, e neste mesmo ano solidifica a organização administrativa com o número de 308 Concelhos para todo o território nacional. Na Administração Local temos a Freguesia, o Concelho e o Distrito, enquanto no Concelho, seus órgãos são eleitos e o representante do poder central é denominado Administrador do Conselho; no Distrito, Governador Civil e na Freguesia o regedor de paróquia. Com o Código Administrativo de 1842, no qual ficou em vigor até o ano de 1878, o Código de Costa Cabral fez desaparecer a Freguesia, mas continuou a existir a divisão paroquial. Com o Código de 1878 de Rodrigo Sampaio foi ampliado a participação dos cidadãos na Administração Local através de eleições diretas. Com o Código de 1886 de José Luciano de Castro, no qual perdura até a I República no ano de 1910, há um retrocesso à descentralização. Em 1892 ocorreu reforma devido a crise financeira da época, sendo extinta as juntas gerais surgindo as comissões distritais, restrição da atuação das juntas das paróquias e a administração municipal eram-lhe limitadas a ação quanto aos recursos aos créditos pois neste caso

²¹ “São pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Amaral, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, volume I, 4ª Edição, Almedina, 2016, página 407.

haveria que ter o consentimento do Governo. Houve descentralização da Administração Pública com a implantação da República em 5 de outubro de 1910, surgindo modificações na Administração Local e dando-lhe mais autonomia. Com o Código Administrativo de 1936 de Marcello Caetano há um grande retrocesso, pois nasce um código com centralização autoritária, por um lado, ao mesmo tempo que as Autarquias Locais eram a base da Nação, juntamente com os cidadãos, com os organismos corporativos e a família, suas deliberações careciam de autorização do Governo, rompendo com a “tradição administrativa liberal”, sendo que não havia eleição direta para presidente e vice-presidente da Câmara Municipal, tal que o Governo que os nomeava e os vereadores eram eleitos pelo Conselho Municipal. Com a Constituição da República Portuguesa de 1976, a autonomia municipal volta a pauta, mesmo ao longo dos séculos ter passado por alguns momentos de complexidades, o município sempre foi e continua a ser a principal organização da administração local.²²

A Constituição da República Portuguesa define o conceito de Autarquia Locais: “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”-(Lei nº 169/99, de 18 de setembro, Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, Artigo 235º e ss da Constituição da República Portuguesa, Lei nº 27/96, de 1 de agosto e Lei Orgânica nº 172001, de 14 de agosto).São estruturas autónomas do Estado, uma espécie de “mini -Estado”. Nesta sequência, a Carta Europeia de Autonomia Local no seu artigo 3º nº 1 define Autarquia Local como sendo “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”²³. Esta autonomia “deve ser reconhecida pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição”²⁴. Esta Convenção é o primeiro documento jurídico multilateral, que surge com a finalidade de definir e garantir os princípios da autonomia local, sendo considerado um dos pilares da democracia que o Conselho da Europa deve ter a incumbência de a defender e desenvolver²⁵. Para contemplar a autonomia definida na Carta Europeia de Autonomia Local, a alínea n.º 1 do artigo 6.º da

²² Oliveira, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2013, págs. 11 a 42.

²³ Carta Europeia de Autonomia Local, Resolução da A.R. nº 28/90, de 23 de outubro, artigo 3º nº 1.

²⁴ Carta Europeia de Autonomia Local, Resolução da A.R. nº 28/90, de 28 de outubro, artigo 2º.

²⁵ Oliveira, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2013, pág. 107.

Constituição da República Portuguesa vem afirmar e garantir que Portugal, sendo um Estado unitário, respeita a organização e o funcionamento do regime das autarquias locais. Os constituintes portugueses de 1976 usaram o mesmo raciocínio do artigo 5º da Constituição Italiana ao redigir o artigo 6º nº 1 quanto a autonomia Local, no qual diz “a República una e indivisível reconhece e promove as autonomias locais; atua nos serviços que dependem do Estado a mais ampla descentralização administrativa; adequa os princípios e métodos da sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização”²⁶. O Estado português é unitário e preza pelo respeito ao regime autónomo insular, isto é, respeita a autonomia regional dos Açores e da Madeira, no qual detém estatutos e órgãos próprios. O princípio da subsidiariedade e da descentralização democrática da Administração Pública é um dos pilares fundamentais do estado unitário.

A autonomia local é um princípio fundamental da Constituição Portuguesa, compreendida através do poder político pertencente ao povo, que o exerce através de instituições denominadas Autarquias Locais²⁷. O “amparo” da Constituição relativamente a autonomia local está direcionada às duas classes de Autarquias Locais presentes, designadamente os Municípios e as Freguesias. A Administração Local é baseada no princípio da autonomia administrativa²⁸, financeira²⁹ e regulamentar^{30,31}. Podemos afirmar que dentro das perspetivas legais e doutrinárias, estes três tipos de autonomia são os pilares fundamentais das autarquias locais³².

²⁶ Oliveira, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2013, pág. 79 a 80.

²⁷ J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa*, 8ª edição, Coimbra Editora, 2008 artigos 108º e 235º nº2, 236º nº 1 e 2

²⁸ “As Autarquias Locais podem praticar atos definitivos sem depender da autorização do Estado”.

²⁹ Art.º 238º da Constituição da República Portuguesa, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira 8º edição, Coimbra Editora, 2008.

³⁰ Art.º 241º da Constituição da República Portuguesa, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira 8º edição. Coimbra Editora, 2008.

³¹ Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, Art.º 33º, alínea k): “Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projectos de regulamentos externos do município, bem como aprovar regulamentos internos”.

³² Lei nº 169/99, de 18 de setembro: “Lei das Autarquias Locais” no qual regula a organização, atribuições e competência das autarquias locais e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro sobre o regime financeiro e Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, no qual esta última estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprova o Estatuto das Entidades Intermunicipais, estabelece o Regime Jurídico da Transferência de Competências do Estado para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais e aprova o Regime Jurídico do Associativismo Autárquico.

A necessidade de uma estrutura organizativa de um Estado baseado na descentralização administrativa ^{33,34}, uns dos pilares fundamentais das autarquias locais, deu-se relativo a falta da presença de pessoas coletivas com capacidades para desenvolver atividades mais específicas e locais. A ideia é precisamente a de moderar a responsabilidade excessiva da administração central para o fornecimento de serviços, aliviando com isto o peso das suas obrigações, permitindo a afrouxamento da máquina estatal, através da divisão de encargos, mas não perdendo sua “autoridade de Estado”. Freitas do Amaral considera que há descentralização se “a função administrativa estiver confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais”. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro entre outras matérias, disciplina sobre o regime jurídico das autarquias locais e entidades intermunicipais. No seu artigo 111º do título IV refere-se que a descentralização administrativa “concretiza-se através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais” e que esta transferência tem “carácter definitivo e universal”, tal que a lei também deve prever os recursos humanos e financeiros³⁵. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, ao falar no seu artigo nº 116³⁶ sobre delegação de competências, não será no mesmo contexto do Código do Procedimento Administrativo, definido nos seus artigos 44º a 50º, tendo a finalidade que determinado órgão administrativo que por lei tem competência de decidir sobre determinada matéria, delega a outro órgão a prática de atos sobre a mesma matéria. Neste tipo de situação a lei não está a falar sobre descentralização administrativa e sim desconcentração, para evitar a concentração a um determinado órgão. A delegação que a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, no seu artigo 120º, vem dizer que necessita de sua concretização através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade. Quanto ao princípio da subsidiariedade, estabelecido na Constituição da República Portuguesa na alínea nº1 do artigo 6º, pretende estabelecer que as atribuições e

³³ Art.º 237º da Constituição da República Portuguesa, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 8º edição. Coimbra Editora, 2008.

³⁴ Em termos constitucionais a autonomia frente ao poder central e a própria criação de autarquias locais, fazem parte de um Estado democrático, de um “conceito jurídico-político de descentralização”. A descentralização administrativa concretiza-se através de dois instrumentos: a transferência de competência por via legislativa, artigo n.º 114º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e a delegação de competências, artigo n.º 116º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, volume I, 4º edição, 2016, páginas 413 e 474.

³⁵ Artigo n.º 114º e 115º da Lei n.º 75/2013, de 12 setembro.

³⁶ “Estabelece o Regime Jurídico da Delegação de Competências de órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e dos órgãos dos Municípios nos órgãos das Freguesias e das Entidades Intermunicipais”.

competências transferidas para as Autarquias Locais, devem ser executadas de forma a concretizar as necessidades das populações visando essencialmente satisfazer necessidades de carácter mais local. O princípio da subsidiariedade faz alusão as tarefas que de uma certa forma, irá aproximar a população ao poder político, sendo este seu objetivo principal. Os conceitos básicos de Autarquias, que deriva do direito italiano definido por *Santi Romano*, no século XIX, têm sua base contextual fundamentalmente na população, território, interesses comuns e órgãos representativos. Quanto a população podemos afirmar ser um fator essencial para a existência de uma autarquia, tal que são os residentes de um território, que tanto pode ser os nacionais como os estrangeiros, sendo que estes últimos devem se ter em atenção à alínea n.º 4 do artigo 15º da Constituição da República Portuguesa. Relativamente ao território, as autarquias são constituídas por circunscrição administrativa, isto é, por uma fração territorial nacional, quanto aos interesses comuns podemos considerar que esteja ligado de uma certa forma ao princípio da subsidiariedade, pois cada autarquia seja ela município ou freguesia, devem gerar interesses comuns à população, interesses próprios resultantes da vida em comunidade, existindo diferença da Administração Central pois quanto aos órgãos das autarquias locais estes estão mais próximos da população e conhecem suas necessidades. E por último, surgem os órgãos representativos da população como fator essencial para a existência de uma autarquia, pois só podemos afirmar verdadeiramente sua existência se houver órgãos que permitam á população de um determinado território, eleger seus representantes, através do sufrágio universal, secreto e direto dos “ cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia”, conforme afirma a alínea nº 2 do artigo 239º da CRP.^{37,38}

1.2.2. Os Municípios

O artigo 250º da Constituição da República Portuguesa (1976) vem afirmar que são órgãos representativos do município a Assembleia Municipal, considerada como órgão deliberativo³⁹ e a Câmara Municipal, sendo esta última um órgão executivo⁴⁰. Esta qualificação deu-se com a segunda revisão constitucional de 1989.

³⁷ Oliveira, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2013, páginas 79 a 131.

³⁸ Neves, Maria José Castanheira. *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004

³⁹ Artigo 251º da Constituição da República Portuguesa

⁴⁰ Artigo 252º da Constituição da República Portuguesa

A Assembleia Municipal é “*uma espécie de Parlamento Local*”⁴¹ e “*Parlamento Municipal*”⁴² munida de poderes deliberativo e de fiscalização do município, é um órgão colegial, no qual uma parte dos membros⁴³ são eleitos diretamente e outra parte são membros inerentes, sendo eles os Presidentes das Juntas de Freguesias. Não tem poder de eleger a Câmara Municipal e nem o Presidente da Câmara pois são escolhidos através de eleições diretas, porém tem o poder de votar moção de censura ⁴⁴. As competências da Assembleia Municipal é de certa forma muito ampla.⁴⁵ A Assembleia de Freguesia⁴⁶ também é um órgão deliberativo e fiscalizador, sua competência deve estar dentro do âmbito de suas atribuições, no qual anda paralela às da Assembleia Municipal.

A Câmara Municipal “é o órgão executivo colegial do município”⁴⁷, o corpo administrativo, isto é, “todo o órgão colegial executivo encarregado da gestão permanente dos assuntos de uma autarquia local”⁴⁸. É composta pelo Presidente da Câmara e pelos Vereadores, não podemos compará-la a um Governo pois seu representante na figura de Presidente não executa funções de um chefe de governo, tal que sua ocupação é executar as deliberações da Assembleia Municipal e definir estratégias que satisfaça as necessidades do povo que são residentes no território.

Quanto ao Presidente da Câmara Municipal⁴⁹, o artigo n.º 250º da Constituição Portuguesa não diz nada se é ou não um órgão do município. Freitas do Amaral diz que em diversas normas legais é de notar que ele é um órgão do Município, com isto podemos interpretar que o Presidente da Câmara Municipal é um órgão representativo das Autarquias Locais, eleito diretamente e tem o poder de escolher os vereadores a tempo inteiro ou meio tempo.

⁴¹ “Os seus membros são designados correntemente Deputados Municipais, ainda que a lei raramente utilize esta expressão”, cit. por António Cândido de Oliveira, pág.264-Direito das Autarquias Locais-Coimbra Editora, 2013, 2ª edição.

⁴² Diogo Freitas do Amaral, *Curso Direito Administrativo*, 4ª edição, Volume I, Almedina, 2016, pág. 943.

⁴³ É constituída por um presidente e dois secretários. Os membros da Assembleia municipal exercem as funções gratuitamente.

⁴⁴ “Votar moções de censura à Câmara Municipal, em avaliação da ação desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros”, artigo n.º 53º, n.º 1, alínea L) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁴⁵ Ver artigo n.º 25º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁴⁶ Art.º n.º 244º da Constituição da República Portuguesa, Coimbra Editora, 2008.

⁴⁷ Art.º 252º da Constituição da República Portuguesa, Coimbra Editora, 2008.

⁴⁸ Diogo Freitas do Amaral. *Curso Direito Administrativo*, volume I, 4ª edição, Almedina,2016.

⁴⁹ Art.º n.º 35º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Os órgãos representativos da Freguesia são a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia. Portanto, o artigo n.º 5.º da Lei n.º 75/2013 afirma que os “órgãos representativos da freguesia são a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia e que os órgãos representativos do Município são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal”. Esta lei circunscreve as atribuições dos Municípios, como também as competências que devem ser transferidas do Estado para estes Municípios, com o objetivo de promover e salvaguardar os benefícios específicos dos seus habitantes⁵⁰. Essas atribuições transferidas do Estado para os Municípios, para salvaguardar interesses de seus habitantes, se encontram estabelecidas na alínea n.º 1 do artigo n.º 23º da Lei n.º 75/ 2013, de 12 de setembro, especialmente na alínea c), relativamente aos transportes, por exemplo.

Com o Estado Novo, período que os historiadores declaram ter sido autoritário e ditatorial, surgem os Municípios com a aprovação da Constituição de 1933 através de reformas feita por Marcello Caetano, e permanecendo até a Revolução de 25 de Abril de 1974. No entanto, nesse período os Municípios não tinham autonomia administrativa, financeira e regulamentar, e se encontravam dependentes da Administração Central, com o Presidente da Câmara Municipal designado pela Administração Central tendo que acatar todas as diretrizes deste poder central. A descentralização só surge após Revolução de 25 de Abril de 1974.

1.2.3. Os Contratos de Transportes Públicos na Área da Educação

A conceção de contratos de transportes escolares encontra-se inserido dentro da perspetiva da descentralização do Estado, com o propósito de aliviar a carga da Administração Central através da transferência da responsabilidade para as Autarquias Locais de fornecimento de transportes escolares aos estudantes residentes nos municípios. A provisão destes serviços públicos deve obrigatoriamente respeitar os requisitos fundamentais da contratação pública, para que se concretize a vontade do Estado, na qual deve considerar o fornecimento de serviços de qualidade sob forma responsável aos seus munícipes. Existe um outro princípio estruturante neste contexto para que se concretize os objetivos do

⁵⁰ Art.º. 23º nº 1 da Lei 75/2013, de setembro

Estado, sendo ele o princípio da subsidiariedade da alínea n.º 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa que determina que o Estado transfira para os Municípios as responsabilidades que sejam de mais proximidades dos seus residentes. É um princípio estruturante para uma boa governação, não sobrecarregando desta forma a Administração Central.

Nesses tipos de contratos públicos devemos ter em atenção que para além de legislação própria⁵¹, temos outras legislações com objetivo de complementar as lacunas existentes, através de Leis, Decretos-Lei, Constituição da República Portuguesa, CCP e da Lei do Orçamento do Estado. Existe um elenco de disposições que necessitam ser levados em consideração no momento da contratação dos transportes escolares, nos quais temos como exemplo, o artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, a Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, Lei n.º 159/99 de 14 de setembro, Decreto-Lei n.º 299/84 de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, pela Lei n.º13/2006 de 17 de abril, pelo Decreto-Lei 186/2008 de 19 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º29/A-2011 de 1 de março, Decreto-Lei n.º176/2012 de 2 de agosto e pela Lei 75/2013 de 12 de setembro.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro revoga a Lei n.º 159/99, de 14 setembro no qual institui o regime jurídico das autarquias locais e o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as Entidades Intermunicipais, aprova o Regime Jurídico do Associativismo Autárquico, como também o Estatuto das Entidades Intermunicipais. O n.º 1 do artigo 23º da Lei 75/2013 vem afirmar que a promoção e a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações incumbem ao Município em parceria com as Freguesias. Para além de algumas áreas de fundamental importância para a comunidade apresentadas no decorrer deste artigo, as alíneas c) e d), chama-nos a atenção para uma rápida discussão de cunho político educativo, pois trata-se de temas de fundamental importância para o bom equilíbrio de uma sociedade. Dito isto, quanto a alínea d) do n.º 2 do artigo 23º da Lei n.º 75/2013, o provimento da educação

⁵¹ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro.

compete ao município⁵², tornando-o responsável em fornecer educação de base, escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos⁵³. A educação é a base de fundamental importância num processo de conscientização, formação e libertação do indivíduo no meio em que vive. Um governo sério e comprometido precisa estar preocupado com a ascensão intelectual e moral de sua população, criando políticas educativas de qualidade juntamente com projetos de ação social. A alínea c) trata exatamente do tema abordado neste trabalho, os transportes públicos escolares, enquanto o artigo 33º deste mesmo diploma, na sua alínea gg) vem legitimar e afirmar que cabe a Câmara Municipal “assegurar, organizar e gerir os transportes escolares”. O fornecimento de transporte escolar deve fazer parte do Orçamento dos Municípios e a temática dos contratos relativamente aos transportes escolares tem legislação própria⁵⁴ que consagra sua natureza excecional e de grande importância dentro do contexto de uma sociedade pautada em valores educacionais. Desde a implementação do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro que a competência de fornecimento de ação social de transportes escolares pertence aos municípios, sendo este o diploma base para aplicação da ação social sobre os transportes escolares.

I.3. Evolução Histórica dos Transportes Públicos

Com o advento da Revolução Industrial ocorrido entre os séculos XVIII e XIX, primeiramente na Inglaterra, surgem grandes transformações no contexto económico, tecnológico e social. O capitalismo entra em cena contrapondo-se com o regime antigo, pautado na “força braçal e animal”. As locomotivas e os comboios a vapor fazem parte do progresso tecnológico nas áreas dos transportes e das máquinas (Riox, 1996).

Nos meados do século XX, Portugal preocupou-se em alargar e melhorar suas estradas, das quais foram inicialmente construídas para tração animal. No ano de 1856 deu-se início às obras da ferrovia nacional portuguesa, sendo a mesma concluída em 1936, tal que em 1944

⁵² Decreto-Lei n.º 44/2008 de 28 de julho, “Transferência de competências para os Municípios em matéria de Educação, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, tendo sido revogado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁵³ Decreto-Lei n.º 176/2012, de 02 de agosto

⁵⁴ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro

foram finalizadas as obras da primeira autoestrada entre Lisboa e o Estádio Nacional, sendo feitas consideráveis melhorias em muitas outras estradas, no qual facilitou o tráfico dos transportes de passageiros e o surgimento de rodoviárias⁵⁵. Com as autoestrada e estradas com bastantes melhorias, e com o aumento populacional na década de 50 e 60, as indústrias passaram a necessitar de mãos de obras, dos quais surgiu a necessidade de transportes de passageiros para que se pudesse levar esses trabalhadores aos seus postos de trabalho, especialmente aquele vindo de zonas rurais, aldeias e vilas. A Lei nº 2008 de 7 de setembro, regulava as formas de concessão única para as empresas de transportes para o contexto público, tanto no que refere a linha férrea, com também os transportes rodoviários coletivos de passageiros. Ainda durante o Estado Novo (1933-1974) ocorreu uma reorganização no sector industrial e esta lei vem dar seu contributo, devido o fluxo de passageiros⁵⁶.

A União Europeia ao longo do tempo teve os “olhos” voltados na questão dos transportes, e isto aconteceu com a criação do Livro Branco sobre os Transportes, redigido pela Comissão Europeia nos anos 90. Atualmente “a atividade de transporte é fundamental para a economia e a sociedade. A mobilidade é vital para o mercado interno e para a qualidade de vida dos cidadãos, a quem garante a possibilidade de se deslocarem livremente. O transporte é fonte de crescimento económico e criação de emprego: importa, pois, promover a sua sustentabilidade, à luz dos novos desafios que se colocam. Esta é uma atividade intrinsecamente internacional, pelo que a intervenção neste domínio requer uma forte cooperação internacional para ser eficaz.”⁵⁷

I.4. Breve Abordagem quanto ao Direito Comparado em Relação aos Transportes Públicos Escolares no Brasil

⁵⁵ Jack Soifer, Luís Silva & António M. Aguiar. *Transportes Novos caminhos para Crescer*, 2011, pág. 22.

⁵⁶ Murta, Daniel Filipe Videira. *O mercado Português de Transportes de Pessoas em Média e Longa Distância: a escolha intermodal sob a perspectiva industrial*, Tese de Doutoramento, 2005.

⁵⁷ Comissão Europeia, *Livro Branco: roteiro do espaço único europeu de transportes – Rumo a um sistema competitivo e económico em recursos*, Bruxelas, 2011.

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituída como um Estado democrático⁵⁸. A administração direta ou indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tem que obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁵⁹. A Constituição Federal de 1988 garante ao aluno da escola pública o direito ao transporte escolar, como forma de facilitar seu acesso à educação. A Lei nº 9.394/96⁶⁰ prevê o direito do aluno de usar o transporte escolar, mediante a obrigação do Estado e dos municípios como seus garantes. O Dever do Estado com a educação⁶¹ será efetivamente mediante a atribuição da garantia do ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 anos, será gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 anos de idade, tendo como objetivo a formação básica do cidadão⁶². O ensino médio⁶³ não é obrigatório, mas é gratuito, com duração de 3 anos⁶⁴, o ensino privado é livre, porém deve respeitar as normas gerais da educação nacional, e submeter-se a autorização e a avaliação da qualidade pelo poder público⁶⁵. O Estado tem o dever com a educação no qual será efetivado mediante a garantia do atendimento aos alunos, em todas as etapas da educação básica⁶⁶, através de programas acessórios de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde⁶⁷. O Estado assume o transporte escolar dos alunos da rede estadual⁶⁸, quanto os alunos das escolas municipais, compete aos municípios em facultar esse meio de transporte escolar. É necessário haver articulações entre os Estados e os Municípios, de forma a fornecer atendimento de qualidade aos alunos

⁵⁸ Art.º 1º da CRFB. A República Federativa do Brasil contém 26 Estados Federados, 1 Distrito Federal onde está localizado a Capital do País (Brasília) e 5.570 municípios.

⁵⁹ Art.º 37º, capítulo VII, seção I da CRFB

⁶⁰ Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional

⁶¹ Art.º 208 da CRFB

⁶² Art.º 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

⁶³ Ensino Secundário em Portugal

⁶⁴ Art.º 208 da CRFB

⁶⁵ Art.º 209 da CRFB

⁶⁶ A Lei nº 9394/96, indica que a educação brasileira é dividida em dois níveis: a educação básica e o ensino superior:

“Educação Básica:

- Educação Infantil (creches (de 0 a 3 anos) e pré-escolar (de 4 e 5 anos): gratuita, mas não obrigatória. O planejamento e gestão é da competência dos municípios;

- Ensino Fundamental- anos iniciais (do 1º ao 5º ano) e anos finais (do 6º ao 9º ano)]: obrigatório e gratuito. A LDB estabelece que, gradativamente, os municípios serão os responsáveis por todo o ensino fundamental. Na prática os municípios estão atendendo aos anos iniciais e os Estados os anos finais;

- Ensino Médio o antigo 2º grau (do 1º ao 3º ano)]: é de responsabilidade dos Estados.”

⁶⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

⁶⁸ No Brasil existe escolas que são de responsabilidade do Estado e escolas de responsabilidade dos Municípios.

que precisam do transporte escolar e garantir, nestes termos, direito e atender os interesses a todos os alunos⁶⁹. O transporte público escolar deve sujeitar-se ao Código do Trânsito Brasileiro⁷⁰, devendo o governo garantir o transporte escolar aos alunos da educação básica pública que residem em área rural. Essa assistência financeira tem caráter suplementar, isto é, a Lei transfere aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, recursos financeiros com o objetivo de subsidiar o transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, assim garantindo a todos o acesso à educação⁷¹.

1.4.1. Atos do Governo Federal quanto aos Transportes Públicos Escolares

O FNDE realiza dois programas voltados ao transporte de estudantes: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar⁷² e o Programa Caminho da Escola⁷³, com o intuito de prestar atendimento aos alunos da rede pública de Educação Básica, em especial aqueles que residem na zona rural. No entanto, todos os alunos tanto da rede estadual, municipal e rural, tem os mesmos direitos, e tanto os Estados e municípios devem prestar atendimento de qualidade aos seus alunos.

A contratualização começa com a licitação^{74,75}, ou seja, com a escolha da empresa a qual o Estado ou o Município irá contratar para prestar os serviços de transporte escolar. Cada município tem sua legislação para contratar, não deixando de ter em conta a Lei Magna do país e as leis complementares a estas. A Lei n.º 10.880, de 2004, que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, estipula a transferência de forma automática de

⁶⁹ Lei n.º 9.394/96 e Lei n.º 10.709/2003

⁷⁰ Lei n.º 9.503/97

⁷¹ Lei n.º 10.880/04, institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispondo sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, e altera o art.º 4 da Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

⁷² Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004

⁷³ Resolução n.º 3, de 28 de março de 2007

⁷⁴ Art.º 37º XXI da CRFB “devendo assegurar a igualdade aos concorrentes”. É um procedimento formal administrativo no qual a administração pública através de edital ou convite, convoca empresas de transportes para prestar serviço ao Estado ou ao Município.

⁷⁵ Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o Art.º 37, início XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Esta Lei aplica-se tanto a administração direta como a indireta.

recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem que haja necessidade de qualquer convênio ou outro instrumento do mesmo gênero, no qual são destinados ao pagamento de serviços contratados junto a terceiros e gastos com reforma e tudo o mais relacionado com os transportes escolares dos estudantes. O Ministério Público tem função institucional de promover inquéritos civil e ação civil pública com o objetivo de proteger além das situações inerentes as suas funções, os diversos direitos e interesses coletivos⁷⁶, tendo competência de fiscalizar o bom andamento da prestação dos serviços de transportes públicos escolares.

Além de resoluções extracontratuais dos conflitos, o Ministério Público pode, por exemplo recorrer aos seguintes atos:

- **Notificação Recomendatória:** instrumento com carácter de prevenção de possíveis responsabilidades referente ao exercício do cargo público, quanto a má conduta das atividades que lhe são confiadas.
- **Portaria:** Instrumento preparatório de inquérito civil, segundo o qual um representante do Ministério Público designa alguém para promover o procedimento investigatório, podendo ajuizar uma ação civil pública.
- **Termos de Ajuste de Conduta:** é um instrumento extrajudicial, um acordo entre o Ministério Público e a parte interessada, no qual esta última compromete-se atuar dentro das diretrizes legais, sob pena de multa.
- **Ação Civil Pública:** definida na Constituição Federal Brasileira, como também em leis infraconstitucionais, esta ação não poderá ser empregada em defesa de direitos e interesses puramente privados.
- **Mandado de Segurança:** As ações que não são protegidas pelo *Habeas Corpus* e *Habeas Data*⁷⁷, pode recorrer a este tipo de mandato com o intuito de salvaguardar o direito líquido e certo.

⁷⁶ Artigo n.º 129 da CRFB - “são funções institucionais do Ministério Público: ...III – Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivo”.

⁷⁷ Art.º 5º da Constituição Federal Brasileira e Lei n.º 9.507, de 12 de novembro de 1997, permite a qualquer cidadão o direito de obter informações em registos ou banco de dados governamentais ou de carácter público.

Em síntese, a legislação acerca dos transportes públicos escolares no Brasil é da competência de cada Município até o Ensino Fundamental/Básico, e da competência do Estado referente ao Ensino Médio/Secundário. Cada Estado e Município estipula sua legislação, no qual deve seguir as regras, os princípios constitucionais e legislações federais enquanto que em Portugal, por ser um país unitário diferentemente do Brasil que é federado, a legislação dos transportes públicos escolares é definida a nível nacional, no qual transfere para os seus Municípios, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas a sua competência.

2. DOS CONTRATOS DE TRANSPORTES PÚBLICOS ESCOLARES

De acordo com o estipulado na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que estabelece o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, as Autoridades de Transportes⁷⁸ são:

- Instituto da Mobilidade e dos Transportes – a nível nacional;
- Áreas Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto;
- As Associações de Municípios ou Comunidades Intermunicipais;
- e os Municípios.

De acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁷⁹, n.º 1, alínea gg) do artigo 33º, os Municípios têm competência material para “assegurar, organizar e gerir os transportes escolares”, contudo, como já foi referido em alguns momentos deste trabalho, esta aptidão está garantida desde o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, sendo este decreto uma legislação específica relativamente à temática dos transportes escolares.

Os Municípios adquiriram recentemente a aptidão para tratar dos assuntos relativamente aos transportes de alunos do 1.º ciclo do Ensino Básico ao Ensino Secundário, do Ensino Regular e Profissional, e do Ensino Particular que tenha contratos de associação, sendo também responsáveis pelos transportes dos alunos com necessidades educativas especiais, que deve ser garantido por serviços de transportes públicos em carreiras regulares ou transporte em circuitos especiais⁸⁰.

⁷⁸ Tem como competência o “planeamento das infraestruturas, redes e de serviços, a gestão e monitorização, a informação e divulgação dos serviços de transportes”. Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras, Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

⁷⁹ Regime Jurídico das Autarquias Locais.

⁸⁰ Art.º 15º do Decreto-Lei 299/84, de 5 de setembro e a Portaria n.º 766/84, de 27 de setembro. Circuito especial dar-se com recurso a veículos em regime de aluguer ou da propriedade dos Municípios, mas não estará este artigo 15º em desconformidade com o artigo 14º n.º 2 do Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro na sua letra “É igualmente revogada toda a legislação relativa às matérias reguladas pelo Código dos Contratos Públicos, seja ou não com ele incompatível”

O Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro tem como objetivo a valorização do princípio da descentralização do Estado, no qual delega autonomia aos municípios quanto o fornecimento de transportes escolares aos seus alunos. Essa autonomia concretiza-se através da transferência de competências referente aos transportes escolares às autarquias locais, tendo sido vários os envolvidos na concretização deste diploma, mas em especial a Associação Nacional dos Municípios Portugueses⁸¹.

Relativamente ao plano de transportes escolares, este tem que ser elaborado por cada município, sendo considerado uma ferramenta de “gestão por excelência desta atividade”, no qual deve combinar com os princípios e políticas intrínsecas “aos planos e redes de transportes públicos locais, devendo ser um complemento destes”, onde todos os Municípios devem ter um Conselho Consultivo de transportes escolares⁸². Ainda, é transferido anualmente uma verba do Orçamento do Estado para cada Município para garantir o financiamento dos transportes escolares.

2.1. Objeto Específico

Para garantir acesso aos transportes públicos escolares a todos os estudantes, o Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro pautado na descentralização do Estado vem determinar a responsabilidade dos Municípios em garantir meios de locomoção dos estudantes, tendo que respeitar alguns objetivos específicos, para a concretização do mesmo, sendo eles:

- Serviço de transportes aos alunos do 1º ciclo do ensino básico ao secundário, do ensino regular e profissional, do ensino particular que tenha contratos de associação e que habitem de 3km a 4km de sua residência ao estabelecimento de ensino, com ou sem refeitório⁸³;

⁸¹ “É uma entidade de direito privado, fundada em maio de 1984. Seus membros são todos os Municípios Portugueses e Associações de Municípios que declarem aderir à Associação mediante deliberação do órgão executivo (Conselho Diretivo) e aprovação pelo órgão deliberativo (Conselho Geral)”.

⁸² Deve ser constituído por representantes do Município e das escolas abrangidas.

⁸³ O Decreto-Lei nº 186/2008, de 16 de setembro, altera o Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro quanto ao apoio aos alunos que residem numa distância inferior aos 3 a 4 km do estabelecimento de ensino. “Incluindo

- Gratuitude dos transportes escolares aos alunos sujeitos à escolaridade obrigatória^{84,85}, no qual deve ser analisado os critérios estabelecidos no artigo 2º do Decreto-Lei 299/84, de 5 de setembro;
- Comparticipação nos serviços de transporte escolar dos alunos que frequentam o ensino secundário, devendo ser observado os termos definidos em “portaria conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Educação, ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses”.⁸⁶
- Fornecer transporte escolar para alunos que involuntariamente foram transferidos para o turno noturno;
- Garantia de transporte escolar aos alunos que tenham sido matriculados compulsivamente em estabelecimentos de ensino situados fora das áreas das suas residências;
- Garantia de transportes coletivos (rodoviário, ferroviário ou fluvial⁸⁷) ou transporte escolar em circuitos Especiais⁸⁸, para a melhor seguridade dos alunos.

2.2. Procedimento de Seleção de Operadores Privados

Antes de se determinar o tipo de procedimento que se deve seguir para a elaboração do contrato que o Município irá adotar, é obrigatório desenvolver o Plano de Transporte

no seu objeto, para além do transporte escolar, este complemento para as crianças e jovens que não têm direito a transporte escolar, facultando-lhes o acesso ao «passe 4_18@escola.tp».

⁸⁴ A Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, veio determinar o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar: educação pré-escolar para crianças a partir dos 5 anos de idade e idade escolar obrigatória entre os 6 e os 18 anos.

⁸⁵ Relativamente à gratuidade dos transportes escolares, o art.º 3º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 176/2012, de 02 de agosto garante a comparticipação de 50% para alunos do ensino secundário; escolaridade obrigatória ou até perfazer os 18 anos de idade e o ensino profissional, e para estudantes com necessidades educativas especiais. O Decreto-Lei n.º 176/2012 de 02 de agosto, “regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens. Ler Portaria n.º 181/86, de 6 de maio acerca da comparticipação dos 50% aos alunos do ensino secundário.

⁸⁶ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, artigo 3º n.º 4, e Portaria n.º 181/86, de 6 de maio.

⁸⁷ Art.º 6º n.º 1 no qual remete para os artigos 11º a 14º do Decreto-Lei 299/84, de 05 de setembro.

⁸⁸ Não conseguindo responder as expectativas com os transportes coletivos, pode o Município utilizar veículos em regime de aluguer, adjudicados mediante concurso público, ou utilizar veículos de propriedade dos municípios. Atenção ao art.º 6º n.º 3 que faz remissão para os artigos 15º a 17º do Decreto-Lei 299/84 de 05 de setembro e ao art.º 15º do Decreto-Lei n.º 299/84, 5 de setembro, que se encontra em desconformidade com o artigo 14º n.º 2 do Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro em que indica que “É igualmente revogada toda a legislação relativa às matérias reguladas pelo Código dos Contratos Públicos, seja ou não com ele incompatível”.

Escolar⁸⁹ de modo a identificar as necessidades de transporte que o Município têm que garantir, através do apoio social aos seus alunos nas deslocações entre casa e estabelecimento de ensino. Desta forma, o processo de seleção de operadores para realização do serviço de transporte escolar deve priorizar a seleção de operadores privados que operem redes de transportes públicos locais⁹⁰.

O estabelecimento escolar deve colaborar com a Câmara Municipal para a elaboração do Plano de Transporte Escolar, fornecendo informações relevantes e necessárias para a contratualização, como por exemplo, o número de alunos que irão utilizar transportes escolares, idade desses alunos, grau de ensino que frequentam, localidades que serão beneficiadas pelo serviço contratado e a distância do estabelecimento de ensino da residência dos alunos. A Câmara Municipal deve remeter o Plano de Transportes Escolares para o ano letivo seguinte, a declaração sobre a concessão de circuitos especiais, bem como o reajustamento da rede de transportes escolares para os estabelecimentos de ensino, ao Instituto de Ação Social Escolar e à Direcção-Geral de Transportes Terrestres, sempre que assim se justifique.⁹¹ A importância de elaboração de um Plano de Transporte Escolar⁹² baseia-se na necessidade do Município conhecer o volume de gastos realizados anualmente com os serviços de transportes escolares, visto representar uma rubrica importante no orçamento do Município, e facilitar a partilha de informação com o IMT, I.P. acerca dos serviços de transportes escolares realizados. Ainda, permite clarificar os gastos que o município terá que suportar nos casos em que existe comparticipação total dos passes dos alunos⁹³, facilitando a divulgação de indicadores importantes às instâncias competentes.⁹⁴

A obrigatoriedade do Plano de Transporte Escolar requer o cumprimento de alguns requisitos legais⁹⁵, como também sua aceitação pela Câmara Municipal⁹⁶ em reunião com

⁸⁹ Art.º 4º do Decreto-Lei 299/84, de 5 de setembro

⁹⁰ Art.º 6º, 11º a 14º do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro.

⁹¹ Art.º 4º e 5º do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro

⁹² Art.º 4º do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro

⁹³ Decreto-lei nº 176/2012, de 02 de agosto – Os transportes escolares são gratuitos para alunos que frequentam até o 9º ano de escolaridade obrigatória, e comparticipado a 50% para alunos do ensino secundário, escolaridade obrigatória ou até perfazer os 18 anos de idade, e para o ensino profissional. Ainda, também é gratuito para os estudantes com necessidades educativas especiais que frequentam o ensino básico e secundário.

⁹⁴ Art.º 5º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 05 de setembro

⁹⁵ Art.º 20º a 21 do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro

Assembleia Municipal. Importa também saber se os requisitos quanto a apreciação dos planos de transportes escolares sob o ponto de vista técnico-pedagógico⁹⁷ são cumpridos ou não, em todos os municípios, ficando essa interrogação para próximos estudos e pesquisas.

2.3.A Contratualização

Quando se aborda a temática dos contratos de transportes públicos na área da educação, podem surgir dúvidas relativamente a questão de existência de legislação específica que trate deste assunto, sendo que existem legislação desde de 1984 que aborda esta temática⁹⁸. Podemos ir mais além e questionar a sua aplicabilidade, considerando a questão de saber se a mesma é ou não aplicável em conformidade com o CCP, visto ser datada de 1984 quando o novo Código dos Contratos Público tem a sua data de 2008⁹⁹. Resta-nos também questionar os tipos de transportes escolhidos pelos Municípios, para que possamos tentar responder com precisão, e não cair em erros quanto aos procedimentos contratuais a utilizar na concretização destes contratos. É imprescindível começar com a análise do artigo 6º nº 1 e 2 do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro, onde vem afirmar os meios de transportes a utilizar primeiramente, sendo que somente desta forma podemos ter uma ideia de qual será os meios procedimentais para a contratação desta tipologia de transporte.

A letra da lei indica que em princípio deve ser considerado para a realização das necessidades de transportes dos alunos de determinado município, a utilização do serviço de transporte coletivo público, que tanto pode ser o rodoviário, ferroviário ou fluvial. O meio de transporte escolhido deve dar assistência na deslocação dos alunos entre a sua residência e o estabelecimento de ensino, devendo ser respeitado os critérios dos artigos 11º a 14º deste mesmo decreto¹⁰⁰. No caso em que o Município que não detiver serviços de transportes coletivos no seu território para satisfazer as exigências determinada pelo artigo

⁹⁶ Art.º 4 nº 3 do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro

⁹⁷ Art.º 20º, c) primeira parte do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro

⁹⁸ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro

⁹⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro

¹⁰⁰ “Serão considerados os meios de transporte colectivo cujos terminais ou pontos de paragem se situem a distância não superior a 3 km da residência dos alunos ou do estabelecimento de ensino e, os que não obriguem os estudantes a tempos de espera superiores a 45 minutos, ou a tempos de deslocação superiores a 60 minutos”

6º nº 1 e 2 da legislação dos transportes escolares, no que refere a distância, horários de espera e de viagens, poderão utilizar veículos de carácter de regime de aluguer, como veículos de instituições legalmente habilitadas para o transportes de crianças¹⁰¹, de propriedade dos Municípios e outros, para que se realize o chamado circuitos especiais^{102,103}

2.4. Procedimentos de Contratação

No âmbito da União Europeia temos as concessões de serviços públicos¹⁰⁴ e os setores especiais¹⁰⁵, nos quais ambos se aplicam o regime do novo CCP. Relativamente aos setores especiais, aplica-se o regime especial previsto no CCP¹⁰⁶. O Município pode escolher a forma de contratação^{107,108,109}, tendo que garantir que o objeto destes contratos deve estar suscetível a concorrência de mercado¹¹⁰. Tendo que cumprir os princípios norteadores do

¹⁰¹ Lei nº 13/2006, de 17 de abril

¹⁰² Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro, art.º 6º nº 3, 15º a 17º

¹⁰³ Veículos em circuitos especiais não compreendidos no nº 1 e 2 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro, tendo como exemplo os ligeiros de passageiros da Junta da Freguesia, os táxis, ambulâncias e autocarros, adjudicados mediante concurso público.

¹⁰⁴ Diretiva 2014/23/EU do Parlamento Europeu e do Conselho e o artigo 407º nº do Código dos Contratos Públicos sobre a concessão de serviços público: “Entende-se por concessão de serviços públicos o contrato pelo qual o co-contratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público”.

¹⁰⁵ Diretiva 2014/25/EU do Parlamento Europeu e do Conselho

¹⁰⁶ Art.º 7 do Código dos Contratos Públicos.

¹⁰⁷ Tanto pode ser ajuste direto, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação ou diálogo concorrencial ou ainda, se cumpridos os pressupostos previstos no artigo 30.º-A, a parceria para a inovação., conforme art.º 33º nº 1 do CCP.

¹⁰⁸ O art.º 33º nº 1, só se aplica á formação dos contratos de finalidade especial (art.º 7º n.º 1, 12º do CCP), “que tenha por objeto prestações típicas dos contratos de concessão de obras ou de serviços públicos”.

Esteves, Mário de Oliveira e Oliveira, Rodrigo Esteves. *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, 2011.

¹⁰⁹ Quanto o ajuste direto o artigo 112º do CCP define como “o ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta”, isto é, só pode ir a ajuste direto quem for convidado para o efeito. Tanto o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, o diálogo concorrencial e o procedimento de negociação, são procedimentos de acesso público e que podem concorrer todos os operadores económicos que preencherem os requisitos exigidos para tal. O ajuste direto e o concurso público depois da fase inicial, para o ajuste direto têm o convite e para o concurso público, a abertura do concurso público, seguem imediatamente para a apresentação da proposta. Quanto aos outros três contratos existem uma fase intermédia de qualificação de candidatos [Maria João Estorninho. *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, 2012].

¹¹⁰ Art.º 16º nº 1 do CCP

Direito Europeu dos Contratos Públicos, que Portugal transpôs com a Diretiva de 2004¹¹¹, devendo unir-se também a estes princípios gerais da atividade administrativa, os determinados pela Constituição da República Portuguesa¹¹² e do CCP¹¹³

No contrato administrativo a Administração Pública prossegue os fins de interesse público e para que isto se concretize, busca cooperação junto aos particulares, ajustando com estes os interesses a prosseguir. Relativamente ao objeto do nosso trabalho, podemos dizer que estamos a tratar de gestão pública^{114,115} e não de gestão privada. O objeto dos contratos relativamente aos transportes escolares abrange o contrato de serviço público podendo adotar a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros¹¹⁶ e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros¹¹⁷, sendo considerados contratos dos setores especiais¹¹⁸ e contratos de concessões de serviços públicos¹¹⁹. A entidade adjudicante, sendo a instituição sujeita ao CCP¹²⁰ e no caso em questão, as Autarquias Locais representadas pelos seus Municípios¹²¹ e Freguesias, podem escolher qualquer forma de procedimento para a contratação dos transportes escolares perante os operadores privados¹²², devendo obedecer as normas resultantes do Decreto-Lei

¹¹¹ Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004

¹¹² Art.º 266º da CRP

¹¹³ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira. *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, 2011, pág. 176-177

¹¹⁴ Art.º 279º, 280º do CCP – “significa que o contrato administrativo não é sinónimo de qualquer contrato celebrado pela administração pública com outrem: só é contrato administrativo o contrato com um regime jurídico traçado pelo Direito Administrativo” -Amaral, Diogo Freita dos Amaral- Curso de Direito Administrativo, volume II, 2016, 3ª edição,

¹¹⁵ Art.º 20º n.º 1 do CPA e 20º n.º 3 da Lei 52/2015, de 9 de junho: “considera-se *contrato de prestação de serviço público* de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.

¹¹⁶ Art.º 20º n.º 2 da Lei 52/2015, de 9 de junho: “considera-se *contrato de concessão de serviço público* de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros”.

¹¹⁷ Art.º 20º n.º 1 da Lei 52/2015, de 9 de junho: “considera-se *contrato de prestação de serviço público* de transporte de passageiro aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.

¹¹⁸ No âmbito da Diretiva 2014/25/EU e artigo 7º do CCP.

¹¹⁹ No âmbito da Diretiva 2014/23/EU e artigo 407º do CCP.

¹²⁰ Art.º 2º do CCP

¹²¹ Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, art.º 6º: “os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais”.

¹²² Art.º 18º do CCP.

n.º 299/84, de 5 de setembro¹²³, do Código dos Contratos Público, da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Regulamento da União Europeia¹²⁴.

Os Municípios têm vindo a escolher, em geral, o ajuste direto¹²⁵ para a contratação dos transportes públicos escolares pela razão de ser desta opção apresentada na Lei n.º 52/2015, no seu artigo 19.º, que afirma que “a exploração do serviço público de transportes de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no CCP” e devido os contratos serem de baixo valor. Ainda, existe a possibilidade de escolher a modalidade normal do concurso público, sem necessidade de publicação no JOUE, mas somente nos casos em que se pode recorrer ao ajuste direto¹²⁶, no qual deve-se ter em atenção as exceções, como por exemplo, quando só exista uma entidade com capacidade para efetuar a prestação em questão ou “quando a natureza desta não permita a elaboração de especificações suficientemente precisas”. Contudo, caso a entidade adjudicante pretender escolher o concurso público sem limite de valor, deve obrigatoriamente publicar o anúncio do procedimento no JOUE, e caso não se publique anúncio, o concurso público fica limitado a valores a contratar. Relativamente à concessão de serviço público, no qual deve seguir os princípios gerais do mercado comunitário, não necessitam de ser obrigatoriamente publicitado no JOUE, porém é obrigatório publicitar no diário da república¹²⁷.

2.5. Transportes Públicos Escolares em Carreiras Públicas

Seguindo os preceitos do artigo 6.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, no qual vem afirmar que em princípio deve ser utilizado os meios de transportes coletivos que sirvam os locais dos estabelecimentos de ensino e de residência dos alunos, devendo

¹²³ Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares.

¹²⁴ Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.

¹²⁵ Art.º 112.º do CCP: “o ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta.”

¹²⁶ Art.º 28.º, 24.º a 27.º do CCP.

¹²⁷ Art.º 20.º n.º 1, b do CCP. Oliveira, Mário Esteves de e Oliveira, Rodrigo Esteves de. *Cursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, 2011, pág. 717 e 718.

obedecer os critérios dos artigos 11º a 14º deste decreto, no qual possibilita o Município realizar contrato de concessão de transportes escolares em carreiras públicas através do procedimento ajuste direto¹²⁸. O procedimento de contratualização de transportes públicos escolares deve subordinar-se obrigatoriamente a algumas normas para que possa adquirir validade, tais como:

- O Município deve desenvolver o Plano de Transportes Escolares e o mesmo deve ser aprovado pelo Executivo Municipal¹²⁹;
- Deve-se considerar a assunção de compromisso plurianuais da Assembleia Municipal¹³⁰;
- Deve-se ter em atenção os critérios admitidos pelo Orçamento do Estado no que se refere a aquisição de serviços¹³¹;
- Deve ser feita consulta pública à Bolsa de Emprego conforme indicado na Portaria n.º 48/2014, de 26 de fevereiro;
- A proposta de contratação, o procedimento adotado¹³² e as respetivas peças processuais devem ser enviadas à reunião do Executivo Municipal¹³³ para aprovação;
- A empresa adjudicatária deve fornecer todos os documentos de habilitação exigidos pelo artigo 81º do CCP;
- É possível (não obrigatório) efetuar um pedido de caução definido nos artigos 88º a 91º do CCP;
- O contrato deve se aprovado em reunião de Executivo Municipal¹³⁴;
- O contrato necessita de ser assinado pela entidade contratante e o adjudicatário, verificando-se depois da necessidade fiscalização prévia do Tribunal de Contas^{135,136}.

¹²⁸ Art.º 24º do CCP.

¹²⁹ Art.º 4º do Decreto-Lei n.º 299/84, 5 de setembro.

¹³⁰ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. Lei dos compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas, Art.º 6º n.º1, c).

¹³¹ No ano letivo em questão podemos citar os art.º 58º a 61º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018)

¹³² ajuste direto, concurso público, etc.

¹³³ Art.º 40º do CCP.

¹³⁴ Art.º 94º e 98º do CCP.

¹³⁵ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas e Lei n.º 114/2017 de 29 de dezembro, Orçamento do Estado para 2018.

Esse elenco de procedimentos exposto acima, são passos importantes¹³⁷ para a escolha do tipo de concurso que a entidade adjudicante, que neste caso é o Município, deve proceder para realizar a contratualização da realização dos transportes escolares em carreiras públicas. Assim, conclui-se que não podemos considerar que a contratualização do serviço de transportes escolares em carreiras públicas seja um processo simples, pelo facto de a concessão atribuída aos operadores do serviço de transporte público depender de regras específicas, ficando os Municípios obrigados a cumprir um conjunto de normativos distribuído por várias legislações.

2.6. Os Transportes Públicos Escolares em Circuitos Especiais e a sua Contratualização

Esta particularidade de transportes escolares, surgem devido a necessidade do Município em colmatar as falhas de transportes públicos para determinadas localidades, pelo facto de não existirem serviços de transporte público que possam cumprir os requisitos obrigatórios disposto no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 05 de setembro, no qual declara que “serão considerados os meios de transporte coletivo cujos terminais ou pontos de paragem se situem a distância não superior a 3 km da residência dos alunos ou do estabelecimento de ensino e, bem assim, os que não obriguem os estudantes a tempos de espera superiores a 45 minutos, ou a tempos de deslocação superiores a 60 minutos, em cada viagem simples”. Nestas situações, o artigo 6º no seu nº 3 vem dizer que os Municípios podem utilizar veículos em regime de aluguer ou de propriedade dos municípios para a realização destes circuitos de acordo com o disposto nos artigos 15.º a 17.º do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro. O artigo 15º deste mesmo Decreto-Lei nos remete para a Portaria 766/84, de 27 de setembro^{138,139}.

¹³⁶ Marco Aurélio Carreira Amaro, *A temática dos Transportes Escolares – O caso do Município de Santarém*, Relatório, págs. 75 a 77.

¹³⁷ E não só estes.

¹³⁸ A presente portaria, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei 299/84, de 5 de setembro, visa estabelecer as regras a que deverão obedecer os concursos para adjudicação de circuitos especiais de transporte escolar.

¹³⁹ “Disposições gerais da Portaria n.º 766/84, de 27 de setembro.

No entanto o CCP, no n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, determina a revogação de toda a legislação relativa às matérias reguladas pelo CCP, que com ele seja ou não incompatível, considerando-se que será mais provável que se siga as normas definidas pelo CCP e não as do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, sendo compreensível esta interpretação, pois à data deste Decreto-Lei ¹⁴⁰ não havia as atuais regras do CCP, tendo com isto uma incompatibilidade de normas, segundo o qual podemos considerar nestes termos, revogada tacitamente.

Importa ressaltar que a realização de transportes escolares em circuitos especiais, o artigo 16º do Decreto-Lei 299/84, de 5 de setembro, dá a possibilidade do transporte de professores e outros funcionários dos estabelecimentos de ensino, sem que não ponha em prejuízo a prioridade do transporte dos respetivos alunos, podendo “ser autorizado pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres, sob proposta da Câmara Municipal, o transporte de outras pessoas, desde que haja lugares disponíveis e para satisfação desta procura, não existam transportes coletivos no percurso”¹⁴¹, desde que ocorra pagamento da viagem realizada.

Podemos citar os possíveis tipos de transportes escolares na categoria de circuitos especiais, que podem ser objeto de contratualização, na qualidade de concurso público ou concurso limitado, de acordo com a Portaria nº 766/84, de 27 de setembro e o Decreto Lei 299/84, de 5 de setembro:

- Empresas de transporte coletivo de passageiros;
- Industrias de transportes em veículos ligeiros de aluguer para passageiros concorrendo com veículos licenciados para aquela atividade;
- Agências de viagens e turismo concorrendo com veículos licenciados para a realização de circuitos turísticos ou excursões coletivas no País;
- Pessoas coletivas de direito público ou de utilidade pública e cooperativas de ensino que à data da abertura de concurso disponham já de veículos adequados para o efeito.

¹⁴⁰ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro.

¹⁴¹ Art.º 16º nº 2 e 3 do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro.

Neste contexto, o artigo 14.º no seu n.º 2 do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro que aprova o CCP determina que: “é igualmente revogada toda a legislação relativa às matérias reguladas pelo Código dos Contratos Públicos, seja ou não com ele incompatível”, possibilitando a conclusão de que a Portaria n.º 766/84, de 27 de setembro esteja revogada tacitamente, pois a contratualização propriamente dita dos meios de transportes escolares no contexto de circuito especial, deve ser analisado não só sob à luz do Decreto-Lei 299/84, de 5 de setembro, em especial o artigo 15º e seguinte e o CCP, mas também pela Lei n.º 75/2012, de 21 de setembro.

Esses contratos em circuito especial explicitado acima no contexto do artigo 15º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, permite que seja efetuado diretamente pelos Municípios através de veículos próprios ou adjudicados à empresas de transportes mediante concurso público, que deve ser promovido pelo Municípios até ao dia 20 de abril, e reger-se-á por normas específicas a fixar em portaria dos Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social, sendo ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, com limite da data de adjudicação efetuada até 31 de maio de cada ano. Contudo, com o atual CCP¹⁴², e como dito anteriormente, sobre o contexto do artigo 14.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro no qual aprova o CCP, vem considerar revogada toda a legislação relativa às matérias reguladas pelo CCP, seja ou não com ele incompatível, e com isto, o município deve recorrer as normas do CCP e não ao Decreto-Lei 299/84, de 5 de setembro, por haver divergência de normas, pois ao afirmar que o Plano de Transportes Escolares deve ser aprovado até o dia 15 de abril¹⁴³ e publicado até 20 de maio, parece que estamos perante um prazo muito reduzido, fazendo com que se recorra ao CCP por permitir uma estratégia diferente quanto a contratação.

Considerando a necessidade de contratar transportes escolares em circuito especial, sua aplicação e formação deve ser feita ao abrigo do CCP, e o Município pode recorrer ao procedimento de concurso público ao abrigo do artigo 20.º do CCP e dentro dos limites determinados pela Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março, aplicando conjuntamente a este processo de contratualização, o artigo n.º 130.º do CCP. Uma outra justificação da não

¹⁴² Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

¹⁴³ Artigo 4.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 299/84, de 05 de setembro.

aplicação do artigo 15º do Decreto Lei 299/84, de 5 de setembro, dá-se devido ao facto de além de se considerar revogado tacitamente por estar em desarmonia com o CCP, este artigo vem dizer que os contratos na categoria de circuitos especiais podem ser efetuados diretamente pelos Municípios através de veículos próprios ou adjudicados à empresas de transportes mediante concurso. Esta contratação no contexto de circuitos especiais, serve para a categoria de transportes em autocarros, táxis, ambulâncias enquanto a contratação em circuitos especiais na categoria de veículos ligeiros da junta da freguesia, o Município recorre aos contratos interadministrativos¹⁴⁴ de delegação de competências nas Juntas de Freguesias¹⁴⁵, sob pena de nulidade¹⁴⁶. As Juntas das Freguesias, tendo necessidade e meios adequados para efetivar o serviço de acordo com a legislação em vigor, pois assim diz a letra da lei “necessidade e suficiência dos recursos.”¹⁴⁷ irá oferecer com particularidade, deslocações para os alunos transportados a um custo inferior ao que o Município teria se tivesse de recorrer a circuitos especiais em outras categorias de transportes escolares¹⁴⁸.

Neste contrato interadministrativos¹⁴⁹, o Município deve adicionar condições particulares no Plano de Transportes Escolares, como o preço a pagar pela prestação do serviço em questão¹⁵⁰, a forma de controlar a prestação destes serviços, no qual deve ser submetido à aprovação do Executivo Municipal, a verba necessária para o cumprimento deste contrato. Caso o Município necessite contratar ambulância para transportar crianças com necessidades educativas especiais¹⁵¹ que pela necessidade de o número de ambulâncias ser mínima, é provável que o município recorra ao Ajuste Direto.

¹⁴⁴ “pela sua própria natureza, os contratos interadministrativos, escapam, em geral, aos esquemas gerais da contratação administrativa, pelo que as disposições do CCP sobre a formação dos contratos administrativos não se afiguram adequadas para a sua disciplina. O artigo 6º do CCP, exclui as entidades adjudicantes do ar 2º nº 1 do CCP”. Marcelo Rabelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Contratos Públicos*, pág.125

¹⁴⁵ Art.º 120º nº 2 da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro: “À negociação, celebração e execução dos contratos é aplicável o disposto na presente Lei e, subsidiariamente, o Código dos Contratos Públicos e o Código do Procedimento Administrativo.”

¹⁴⁶ Art.º 120º nº 1 da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro

¹⁴⁷ Art.º 121º, f) da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro

¹⁴⁸ Como por exemplo, autocarro, táxi, etc.

¹⁴⁹ Alexandra Leitão-Teses de Doutoramento- ano 2015, Almedina.

¹⁵⁰ Decreto-Lei n.º 299/84, de 05 de setembro, art.º 4º nº 3 e artigo 6.º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

¹⁵¹ Art.º 15.º da Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, altera o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro. O artigo 3.º Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, alterado pela Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, e pelos Decretos-Leis n.ºs 7/2003, de 15 de janeiro, 186/2008, de 19 de setembro, e 29-A/2011, de 1 de março, passa a ter a seguinte redação: Art.º 3.º n.º 1 – “O transporte escolar é gratuito até ao final do 3.º ciclo do ensino básico,

Além da escolha do procedimento a adotar para a contratualização do concurso público, já explicitado neste trabalho, acrescenta-se mais alguns passos a realizar no caso do circuito especial, como por exemplo, pedido de autorização para as despesas do procedimento do concurso, que será direcionado ao Presidente da Câmara Municipal, órgão competente que irá autorizar essas despesas¹⁵², autorização para a contratação do serviço de transporte em circuitos especiais e a adoção de um procedimento de concurso público, previsto no artigo 20.º do CCP.

2.7. Critérios de Adjudicação

*“A adjudicação é o ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas”.*¹⁵³

2.7.1. Escolha do Contratante no Procedimento Pré-Contratual do Contrato Administrativo

No procedimento de adjudicação a administração decide qual é a pessoa com quem irá contratar, quem terá as vantagens ou utilidades do objeto que constituirá o contrato, como também os termos que o fará. As questões respeitantes as escolhas da “melhor proposta”, “melhor concorrente”, fazem parte do momento decisivo de contratar, para que seja um negócio pautado em decisões “equilibradas” para ambas as partes, adjudicante e adjudicatário. A proposta e a concorrência devem estar pautadas nos mesmos princípios e regras dos procedimentos de adjudicação¹⁵⁴.

para os estudantes menores que se encontram nas condições estabelecidas no artigo anterior, bem como para os estudantes com necessidades educativas especiais que frequentam o ensino básico e secundário”.

¹⁵² Art.º 18º n.º 1, a) do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho: “A aprovação de um novo regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços constitui um momento fundamental da ação reformadora do Governo e tem por objetivos simplificar procedimentos, garantir a concorrência e assegurar a boa gestão dos dinheiros públicos”.

¹⁵³ Art.º 73º n.º 1 do CCP.

¹⁵⁴ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, Editora Almedina, 1998, pág.4 e 5.

A formação da vontade de contratar no contexto dos contratos administrativos, caracteriza-se como um procedimento de direito público, a sua formação pode não corresponder um imperativo jurídico de que deve preceder de um procedimento legalmente obrigatório, podendo não haver qualquer disposição legal vinculativa que seja suscetível de ser aplicada na formação do contrato que se pretende concretizar, existindo apenas o contrato em si mesmo, mas com isto, o contrato não pode ser considerado ilegal pela falta do suposto procedimento. No entanto a doutrina vem dizer que a regra considera que o contrato possua um procedimento administrativo¹⁵⁵, porém este procedimento concursal ou pré-contratual deve limitar-se aos princípios fundamentais da transparência, da igualdade e da concorrência, não devendo ser excluído outros princípios estruturantes, como o princípio da legalidade, da presunção do interesse público, da publicidade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da estabilidade e da responsabilidade¹⁵⁶.

A adjudicação é um ato pelo qual não pode ser delegada¹⁵⁷, e o órgão competente para contratar deve decidir adjudicar tendo como base de critério as decisões do relatório fundamento do júri, e só no caso do Ajuste Direto com é que não há lugar à nomeação de júri¹⁵⁸. As decisões do júri são pautadas nos aspetos relacionadas com a nomeação, composição, competências e fundamento do júri do procedimento, isto é o que vem afirmar os artigos 67º a 69º do CCP. Esse júri é obrigatório na fase da decisão de contratar, da aprovação das peças do procedimento, tendo sua função iniciada no dia útil posterior ao envio do anúncio para publicação ou do convite¹⁵⁹.

2.7.2. Modalidades dos Contratos Públicos e a Tramitação destes Procedimentos¹⁶⁰

¹⁵⁵ Pedro Gonçalves, *O Contrato Administrativo: Uma Instituição do Direito Administrativo no nosso Tempo*, págs. 86 a 87.

¹⁵⁶ Marcelo Rabelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Contratos Públicos*, págs. 80 a 85.

¹⁵⁷ Art.º 69º n.º 2 e 109º n.º 1 do CCP.

¹⁵⁸ Art.º 67º n.º 1 do CCP.

¹⁵⁹ Art.º 68º do CCP.

¹⁶⁰ Art.º 20º do CCP.

A escolha das modalidades dos procedimentos a ser usado para celebrar o contrato, é da competência da entidade que irá autorizar as respetivas despesas^{161,162}, sendo elas¹⁶³:

- Concurso Público
- Concurso Limitado por prévia qualificação
- Ajuste Direto
- Procedimento de Negociação
- Diálogo Concorrencial
- Concurso Urgente¹⁶⁴
- Consulta Prévia¹⁶⁵
- Parceria para Inovação

O **concurso público**¹⁶⁶ na sua fase inicial, a entidade adjudicante elabora a peça do procedimento¹⁶⁷, isto é, o programa do procedimento¹⁶⁸ e o caderno de encargo¹⁶⁹, publicita através do JOUE e/ou no DR¹⁷⁰. Nesta modalidade não se sabe quem são as pessoas ou entidades que irão concorrer, pois são admitidos a participar deste procedimento todos os que “preencherem os requisitos genericamente determinado”, diferentemente dos outros procedimentos adjudicatórios. Só concorrem para o concurso limitado por prévia qualificação e para o procedimento de negociação, os concorrentes escolhidos pela entidade adjudicante¹⁷¹. Relativamente aos prazos, são diferentes consoante haja publicação no JOUE¹⁷² ou no DR¹⁷³. Elaborado a proposta¹⁷⁴ e terminando seu prazo, o júri procede a publicitação na lista de concorrentes, seguindo a avaliação das

¹⁶¹ Art.º 7º n.º 1 e 2 e Art.º 8º do DL n.º 55/95, de 29 de março: “regime de realização de despesas públicas com empreitadas de obras públicas e aquisição de serviços e bens, bem como o da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis”.

¹⁶² “a escolha dos procedimentos do ajuste direto, concurso público e concurso público por prévia qualificação condiciona o valor do contrato a celebrar” - Art.º 18º e nos termos do artigo 20º do CCP.

¹⁶³ Artigo 16º do CPP

¹⁶⁴ Art. 155º do CPP

¹⁶⁵ Art. 27º-A do CCP

¹⁶⁶ Art.º 7º n.º 2 do DL n.º 55/95, de 29 de março.

¹⁶⁷ Art.º 40º CCP.

¹⁶⁸ Art.º 132º do CCP.

¹⁶⁹ Art.º 42º e ss do CCP.

¹⁷⁰ Art.º 131º e 130º do CCP.

¹⁷¹ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira. *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, Editora Almedina, 1998.

¹⁷² Art.º 136º do CCP

¹⁷³ Art.º 135º do CCP

¹⁷⁴ Art.º 56º e ss CCP

propostas¹⁷⁵, depois caso a entidade adjudicante assim pretender, pode após a avaliação das propostas, efetuar leilão eletrónico, tendo em conta de não usar este meio para falsear a concorrência¹⁷⁶. Assim, passa-se para a audiência prévia depois que o júri elaborar o relatório preliminar, seguido do relatório final que deve seguir para o órgão competente proceder a adjudicação¹⁷⁷. Caso se trate de uma concessão de serviços de transporte escolar, a entidade adjudicante pode determinar uma fase de negociação, se assim pretender, que seja aberta a todos os concorrentes que tiveram as propostas não excluídas previamente. Nesse caso, o júri produz um segundo relatório final para a entidade adjudicante proceder à adjudicação. E assim, finaliza-se o concurso seguindo as regras do artigo 73º e ss do CCP.

O concurso limitado por prévia qualificação, ou com apresentação de candidatura, é uma espécie de acesso a concurso limitado para apresentação de propostas para adjudicação de um contrato ou ato administrativo. É admitido esse tipo de concurso quando a complexidade técnica ou o montante envolvido exijam uma pré-avaliação das capacidades técnicas, comerciais, financeiras e administrativas dos concorrentes¹⁷⁸. Em regra, segue a tramitação do concurso público, no qual não existe a fase de negociação^{179,180}. Esse procedimento adjudicatário é composto de duas fases, “dois grandes momentos”¹⁸¹: a seleção dos concorrentes e a adjudicação, isto é, apresentação das candidaturas e qualificação de candidatos, e o de apresentação e análise das propostas e adjudicação, sendo que no primeiro caso, podem candidatar-se todos os que preencherem as características pretendidas e a segunda fase, escolha da melhor proposta dos concorrentes selecionados¹⁸². Na fase inicial abre e publicita o concurso, mas com as regras já determinadas sobre a elaboração das peças do procedimento, do caderno de encargos e

¹⁷⁵ Art.º 138º e 139º do CCP.

¹⁷⁶ Art.º 142º, 140º, 140º n.º 3 do CCP.

¹⁷⁷ Art.º 146º, 147º e 148º do CCP.

¹⁷⁸ Art.º 34º n.º 1 do DL 55/95, de 29 de março.

¹⁷⁹ Art.º 162º do CCP.

¹⁸⁰ Maria João Estorninho. Curso de Direito Administrativo: por uma contratação pública sustentável, Almedina, 2012, pág. 394 a 395.

¹⁸¹ Maria João Estorninho. Curso de Direito Administrativo: por uma contratação pública sustentável, Almedina, 2012, pág. 396.

¹⁸² Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira. *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, Editora Almedina, 1998, pág. 191

publicitação DR e no JOUE¹⁸³. Relativamente à apresentação da candidatura, os prazos são diferentes consoante tenha sido publicitado no JOUE ou no DR¹⁸⁴, sendo que depois deste prazo o júri publicita a lista de candidatos na plataforma eletrónica, analisa as candidaturas e os candidatos¹⁸⁵, para posteriormente elaborar um relatório preliminar de qualificação. Em seguida, com o término de prazo de audiência prévia, elabora-se o relatório final, que caso seja necessário modificar os candidatos, deve-se aproveitar esta fase, enviando aos candidatos qualificados um convite à apresentação de proposta¹⁸⁶. Na segunda fase os candidatos qualificados e convidados apresentam as propostas¹⁸⁷, no qual se adequa às disposições relativas ao concurso público¹⁸⁸, depois o júri elabora e publica a lista dos concorrentes, para posteriormente avaliar a proposta e adjudicar¹⁸⁹, não havendo nesta fase negociação e tramitação urgente¹⁹⁰. O concurso limitado por prévia qualificação tem como especificidade o acesso aberto as mesmas pessoas ou agente económicos que podem aceder ao concurso público, no entanto, tem implicações diferentes, porque só no concurso público os interessados podem apresentar propostas de contratos, já no concurso limitado só o podem fazer se a entidade adjudicante assim quiser.¹⁹¹

O *ajuste direto* é uma modalidade de procedimento adjudicatório que ao contrário do que acontece nos diversos procedimentos, que por vezes pode envolver ou não a consulta prévia a várias entidades, neste tipo de procedimento a entidade adjudicante convida diretamente uma ou mais entidades para apresentarem uma proposta e negocia os aspetos do contrato a celebrar. O ajuste direto é admitido em várias situações¹⁹², e no CCP existem três tipos de tramitações, ajuste direto simplificado¹⁹³ e o ajuste direto do regime geral¹⁹⁴, no qual apresenta duas tramitações conforme o convite apresentado a uma ou várias entidades.

¹⁸³ Art.º 40º, 164º, 42º e ss, 167º e 131º do CPP.

¹⁸⁴ Art.º 174º, 173º do CCP.

¹⁸⁵ Art.º 178º, 179º e 181º do CCP.

¹⁸⁶ Art.º 184º, 185º, 186º, 187º e 189º do CCP.

¹⁸⁷ Art.º 190º e 191º do CCP.

¹⁸⁸ Art.º 137º ss do CCP.

¹⁸⁹ Art.º 138º, 139º, 70º e ss, 73º do CCP.

¹⁹⁰ Art.º 162º n.º 2 do CCP.

¹⁹¹ Mário de Oliveira e Oliveira, Rodrigo Esteves. *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, 2011, pág. 724.

¹⁹² Art.º 51º n.º 2, 52º n.º 2 do Regime Jurídico de Empreita Pública e Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de março, e Art.º 32º, 33º e 37º

¹⁹³ Art.º 128º e 129º do CCP.

¹⁹⁴ Art.º 112º do CCP.

Na tramitação do ajuste direto do regime geral, o convite para apresentar uma proposta deve conter todos os critérios definidos no artigo 115º do CCP, como também a escolha do tipo do ajuste direto, os termos da negociação e os critérios da adjudicação. Este convite vem substituir o programa do procedimento. A entidade adjudicante deve escolher a/as entidade (s) que quer convidar¹⁹⁵. No caso de uma única proposta, o procedimento não necessita de júri¹⁹⁶, nesse caso a tramitação é simplificada¹⁹⁷, os serviços da entidade adjudicante organiza um projeto de decisão que posteriormente deve ser submetido ao órgão competente para ser adjudicado. Podendo ser solicitado esclarecimento da proposta apresentada e que seja melhorada¹⁹⁸. Apresentação de várias propostas a negociação será orientada por um júri¹⁹⁹, e quando concluída as negociações, tendo pronta as versões finais da proposta, o júri prepara um relatório preliminar que seguirá para audiência prévia e a finalização do relatório²⁰⁰. Depois é adjudicado, o adjudicatário deve apresentar os documentos de habilitação conforme o artigo 81º do CCP. Publica-se no portal dos contratos públicos (base.gov), sendo condição a eficácia do contrato²⁰¹ e data da publicação para efeitos de contagem para a impugnação²⁰².

Na tramitação do ajuste direto simplificado, os contratos de transportes públicos escolar (contrato de aquisição de serviços) no qual o valor não seja superior a 5000€ pode recorrer a esta modalidade de contratualização²⁰³. A adjudicação é feita diretamente sobre a fatura apresentada pela entidade que foi convidada para prestar o serviço, ficando dispensada as formalidades exigidas do CCP. Estando dispensado quaisquer outras formalidades previstas no presente CCP, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação²⁰⁴. Esse tipo de procedimento não permite a revisão de preços e prorrogação de prazo^{205,206}.

¹⁹⁵ Art.º 113º e 114º do CCP.

¹⁹⁶ Art.º 67º nº 1 do CCP.

¹⁹⁷ Art.º 125ª do CCP.

¹⁹⁸ Art.º 125º nº 2 do CCP.

¹⁹⁹ Art.º 118º a 121º do CCP.

²⁰⁰ Art.º 122º a 124º do CCP.

²⁰¹ Art.º 127º nº 3 do CCP.

²⁰² Art.º 59º do CPTA.

²⁰³ Art.º 128º do CCP.

²⁰⁴ Art.º 128º nº 3 do CCP.

²⁰⁵ Art.º 129º do CCP.

O **procedimento de negociação**²⁰⁷ é utilizado quando já se tem conhecimento das soluções técnicas referente às prestações a ser realizadas, mas sendo necessário negociar as condições de financiamento e a transferência de risco. A regra deste procedimento é que a proposta adjudicatária seja “economicamente mais vantajosa”²⁰⁸ e que, nestes termos, permita que a entidade adjudicante negocie em sentido mais benéfico aos interesses desta entidade. As prestações que agregam ao objeto do contrato, são genericamente definidas, mas só a nível de um estudo prévio, sendo que a entidade adjudicante não tem a confiança necessária para determinar sua opção²⁰⁹. Este procedimento segue o modelo do concurso limitado por prévia qualificação, no qual inicialmente inclui a fase da qualificação do candidato, mas ao contrário do concurso limitado, o procedimento de negociação se caracteriza pela existência de uma negociação de propostas. Não pode haver leilão eletrónico, sendo que existe algumas especificidades quanto aos anúncios, indicações que deve constar no procedimento e aos prazos²¹⁰. Tudo o mais remete-se para o concurso limitado por prévia qualificação. Depois de qualificado o candidato, será enviado convite para que seja apresentada as versões iniciais das propostas, tal que com a apresentação final da proposta segue-se a elaboração do relatório da proposta a analisar e posteriormente passa-se para a audiência prévia. Maria João Estorninho diz que é de causar perplexidade ao se considerar que esse procedimento segue os mesmos tramites do concurso limitado por prévia qualificação, seja afinal, ao contrário do que se passa pelo concurso limitado de qualificação, justamente pela existência de negociação das propostas imaginadas para o ajuste direto²¹¹. Alguns doutrinadores²¹² dizem que a vantagem deste procedimento é o facto de as propostas serem negociadas, e quando excluídas, podem ser negociadas. Antes de ser revogado o artigo 30º do CCP²¹³ estabelecia que a escolha do **diálogo concorrencial** se dava no caso de contratos particularmente complexos, impossibilitando a adoção de concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação, aos quais seja

²⁰⁶ Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, págs.373 a 401; Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira. *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, Editora Almedina, 1998.

²⁰⁷ Art.º 31º, 17º e 193º do CCP.

²⁰⁸ Art.º 74 e 75º do CCP.

²⁰⁹ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *Concursos e Outros procedimentos de Contratação Pública*, pág. 723 a 724.

²¹⁰ Art.º 193º,194º,195º,196º e 197º do CCP.

²¹¹ Art.º 202º que chama para colação os artigos 118º a 121º., Art.º 152ºa 154º do CCP.

Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, pág. 395 a 396.

²¹² Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira

²¹³ Decreto-Lei n.º 111- B/2017, de 31 de agosto

objetivamente impossível de definir a solução técnica, os meios técnicos, e a estrutura jurídica ou financeira. O artigo 33º n.º 2 do CCP, também revogado, afirmava que estavam excluídas as entidades do artigo 7º n.º1 ou do artigo 2º n.º 2 do CCP, que diziam diretamente respeito as entidades dos setores especiais, para adoção do diálogo concorrencial.

A particularidade do **concurso público urgente** está prevista no artigo 155º, e não o encontramos nos artigos 18º a 33º do CCP porque este tipo de concurso só será admissível nos casos de contratos de locação ou aquisição de imóveis e no caso do nosso trabalho, em aquisição de serviços.

A urgência caracteriza-se pelo facto de ser um tipo de contrato com característica concorrencial, com objeto de uso corrente que não se encontra dependente de publicação no JOUE ou no DR como fator de delimitação, sendo exigido somente sua publicação no DR como fato de validade²¹⁴.

Parceria para Inovação - com a reforma do CCP através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que transpôs quatro Diretivas para a ordem jurídica interna (2014/23/UE, 2014/24/EU, 2014/25/EU e 2014/55/EU, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro. Surgindo assim um novo procedimento, direcionado para parcerias *a longo prazo* destinado ao *desenvolvimento* e à posterior *aquisição* de produtos, serviços ou obras *novos e inovadores* (§ 1.º do considerando 49 da Diretiva 2014/24 e considerando 59 da Diretiva 2014/25).

Consulta prévia, novidade da revisão do CCP, efetuada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. É a reconstituição do procedimento por consulta prévia, extinto desde 2008. Com isto, nas “situações previstas nos artigos 24.º a 27.º, deve adotar-se o procedimento de consulta prévia sempre que o recurso a mais de uma entidade seja possível e compatível com o fundamento invocado para a adoção deste procedimento. A consulta prévia é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar os aspetos da execução do contrato a celebrar”.²¹⁵

²¹⁴ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *Concursos e Outros procedimentos de Contratação Pública*, pág.719 a 720.

²¹⁵ Art. 112º a 129º do CCP

O Município depois de escolher a forma de concurso que irá seguir no processo de contratualização de transportes públicos escolares, deve seguir além das normas exigidas pelo CCP em relação o tipo de contrato escolhido, algumas regras de carácter obrigatório, como foi exemplificado anteriormente neste trabalho, por exemplo, o Município deve preparar o Plano de Transportes Escolares, no qual deve ser aprovado pelo Executivo Municipal e considerado a assunção de compromisso plurianuais da Assembleia Municipal, tendo em atenção os critérios admitidos pelo Orçamento do Estado no que se refere a aquisição de serviços, seguido de consulta pública à Bolsa de Emprego conforme a Portaria n.º 48/2014, de 26 de fevereiro. Posteriormente ao envio da proposta de contratação, o procedimento adotado e as respetivas peças processuais para a reunião do Executivo Municipal, a empresa adjudicatária deve fornecer todos os documentos de habilitação exigidos pelo artigo 81º do CCP. O contrato deve se aprovado em reunião de Executivo Municipal, e assinado pela entidade contratante e o adjudicatário logo após saber se há ou não necessidade de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, que será ponderado quanto ao valor do contrato.^{216,217} A justificação da fiscalidade, decorre da necessidade de verificação da legalidade das despesas que a entidade adjudicante assume²¹⁸ e cabe ao Tribunal de Contas atuar como órgão de competência especializada em matéria financeira, pois assim reza os artigos 202º e 214º da CRP que delimita a

²¹⁶ Marco Aurélio Carreira Amaro, *A temática dos Transportes Escolares – O caso do Município de Santarém*, Relatório.

²¹⁷ Compete ao Tribunal de Contas Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos - art 5º n.º 1, c), 46º, 48º da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, devendo ser conjugada com a LOE.

Também quanto a questão da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, apresentamos um exemplo, não quanto aos contratos de transportes públicos escolares, mas fazendo parte do contexto da fiscalização prévia do Tribunal de Contas no qual serve como modelo de um processo de recurso quanto a fiscalização prévia para este douto tribunal: Acórdão n.º 3/2015– 27JAN-1ªs/PL Recurso Ordinário n.º 13/2014-R (Processo de fiscalização prévia n.º 1297/2013), Relatora: Helena Abreu Lopes, sobre a recusa de visto à deliberação da Câmara Municipal de Aveiro de 25 de julho de 2013, referente à renovação, para o ano letivo de 2013/2014, do contrato de “Prestação de Serviços para o Fornecimento de Refeições nas Escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico e Componente de Apoio à Família (refeições e prolongamento de horário) nos Jardins de Infância do concelho de Aveiro”, celebrado, em 31 de outubro de 2012, entre o Município de Aveiro e a empresa Geral-Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, S.A., no qual foi dado o Tribunal de Contas, diante dos factos alegados e provados deu como provimento a este recurso.

²¹⁸ Quanto a questão do acordo feito pelo Município de Covilhã sobre a concessão de serviços de transportes, no qual o Acórdão n.º 10/2014 - 27/03/2014 – 1ª secção/ss Processo n.º 1579/2012 referente a fiscalização prévia deste acordo escrito. Ocorreu uma modificação não previstas no contrato, violando assim a Diretiva n.º 2004/18/CE, arts. 31.º e 61.º e o Livro Verde sobre o Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões. Viola também o art.º 313º do CCP, quando alarga o perímetro da concessão sem acautelar a preservação da concorrência e transparência e o art.º 312º do CCP, tal que o Tribunal de Contas recusa o visto com base nesses argumentos.

necessidade de fiscalizar a “legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza”. Atos e contratos sujeitos à sua jurisdição.²¹⁹

2.8. Regime da Execução dos Contratos Públicos dos Transportes Escolares — é o mesmo ou não do regime geral?

O Decreto-Lei n.º 299/84 não faz referência sobre o regime de execução dos transportes públicos escolares, no seu artigo n.º 14 fala da garantia de execução do transporte escolar, tal que o n.º 1 deste artigo explica a questão da obrigatoriedade das empresas em assegurar o transporte a todos os estudantes portadores de bilhetes de assinaturas, o n.º 3 diz que a não realização dos desdobramentos a que se refere o n.º 1 do presente artigo, é passível de multa, a aplicar nos termos do artigo 211.º do Regulamento dos Transportes de Automóveis. No entanto, o Regulamento dos Transportes de Automóvel encontra-se revogado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, que tem em consideração as diretrizes europeias estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu do Conselho, de 23 de outubro de 2007. A Lei n.º 52/2015 no seu artigo 37º referente aos serviços públicos de transportes escolares, precisamente no seu n.º 4, diz que a norma que rege a contratação de transporte escolar é de matéria de contratação pública. - *“contratação de serviços especializados de transporte escolar é realizada de acordo com a legislação aplicável em matéria de contratação pública...”*.

Neste sentido, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu do Conselho, de 23 de outubro de 2007, tem como objetivo estabelecer a concorrência regulada e determinar normas que delimite a atuação das autoridades competentes. A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, surge neste contexto para circunscrever as orientações europeias, e para que as autoridades nacionais competentes adequem essas orientações aquando na imposição de serviços públicos no âmbito de um contrato de serviço público de transporte de passageiros. Com isto, podemos afirmar que o regime da execução dos contratos de

²¹⁹ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira. *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, Editora Almedina, 1998. pág.591 a 592

transportes públicos escolares é o mesmo do regime geral da contratação pública, seguindo os ditames da Lei nº 52/2015, de 9 de junho e do CCP.

2.9. Breve Comentário sobre o Regime Jurídico da Execução dos Contratos celebrados por Entidades Públicas

A prossecução do interesse público é o princípio norteador da execução dos contratos celebrados por entidades públicas, dando às partes contratantes uma posição de estabilidade e adaptabilidade. Porém, não podemos generalizar a execução dos contratos administrativos em relação a todos os contratos, nem mesmo em relação aos mais significativos, como por exemplo, não existe execução dos contratos não exequíveis²²⁰, e em relação aos contratos de execução instantâneas, aqueles “que se esgotam num único ato”, Marcelo Rabelo de Sousa diz que estes contratos não levantam qualquer problema particular, e a complexidade que iremos encontrar será nos contratos de execução continuada²²¹. Relativamente aos contratos interadministrativos²²² a questão da execução dos contratos, será resolvida em sede jurisdicional, por não existir poderes de supraordenação de uma parte em relação a outra, enquanto que ao princípio da prossecução do interesse público e a ideia de estabilidade, acima citado, pressupõe a base do respeito ao regime jurídico dos contratos celebrados por entidade pública. Esta estabilidade existe quando o “co-contraente exerce pessoalmente atividade contratada” e o terceiro só pode exercer essa atividade com autorização da entidade pública. Maria João Estorninho, convida a reflexão de “questões clássicas” referente a execução do contrato, questionando “quais os poderes que as partes podem exercer durante essa execução”²²³, em especial os poderes do contraente público do art.º 302º do CCP. Para Maria João Estorninho, os poderes definidos no artigo 302º do CCP, são autênticos “poderes-funcionais ou poderes-

²²⁰ “carecem de atos posteriores, como por exemplo os atos administrativos, regulamentos, atos materiais, etc.” Marcelo Rabelo de Sousa, *Contratos Públicos*, Direito Administrativo Geral. Tomo III, pág.62.

²²¹ “exigem a prática de uma pluralidade de atos sucessivos em momentos subsequentes à respetiva celebração” Marcelo Rabelo de Sousa, *Contratos Públicos*, Direito Administrativo Geral. Tomo III, pág.62.

²²² Art.º 338º do CCP.

²²³ Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, pág. 470-472.

deveres”, e a renúncia desses poderes pela Administração Pública irá contra à prossecução do interesse público²²⁴. Os poderes do contraente público são os do artigo 302º do CCP:

1. Dirigir o modo de execução das prestações;
2. Fiscalizar o modo de execução do contrato;
3. Modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público, com os limites previstos no CCP;
4. Aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato;
5. Resolver unilateralmente o contrato;
6. Ordenar a cessão da posição contratual do cocontratante para terceir

Importa considerar os limites dos artigos 311º, 312º e 313º do CCP, como também a questão da reposição do equilíbrio financeiro do co-contratante definido no artigo 314º do CCP. Esses poderes só são afastados quando resultarem da lei ou da natureza do contrato, o poder de modificação e resolução unilateral não pode ser afastado, já os contratos não exequíveis, de execução instantânea e contrato interadministrativos de coordenação, são excluídos do artigo 302º do CCP, porque não precisam de ser executados, isto é, a sua execução esgota num único ato, não existindo uma posição de supra-infraordenação entre as partes.

Em relação aos contratos interadministrativos, as partes podem estabelecer “poderes de autoridade de uma das partes sobre a outra”²²⁵. Os incumprimentos dos contratos e as sanções a serem aplicadas, não reverte no poder de punição e nem de compensação dos prejuízos sofridos pela administração, e sim no poder de forçar a entidade co-contratante de cumprir com suas obrigações, e as sanções de cunho pecuniário e medidas de natureza coercitiva, quanto a esta matéria está definida nos artigos 325º a 329º do CCP.

Posto isto, a execução dos contratos administrativos deve sujeitar-se aos princípios fundamentais da administração, como sendo o princípio da boa fé, da prossecução do interesse público e da legalidade, e de acordo com os imperativos do interesse público²²⁶, como:

²²⁴ Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, pág. 469 a 477.

²²⁵ Marcelo Rabelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Contratos Públicos*, pág. 151 a 161

²²⁶ Art.º 286º CCP.

- Princípio da execução pessoal²²⁷: a responsabilidade do co-contratante não pode ser transferida para terceiros;
- Princípio da colaboração recíproca: as partes devem colaborar entre si, e devem guardar sigilo²²⁸;
- Princípio da proteção do co-contratante²²⁹: a administração deve reprimir ou prevenir violações de terceiros que resulte impossibilidade ou grave dificuldade da boa execução do contrato.

2.10. Regime do Funcionamento dos Transportes Públicos Escolares ao nível dos Contratos

Todo o processo de contratualização, financiamento e funcionamento de transportes públicos escolares, deve seguir as normas do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, como também da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, em especial o seu artigo 37.º. O Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, transfere para os municípios todas estas disposições²³⁰, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho estabelece o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, no qual concede aos municípios no campo de sua atuação e competência, e da legislação aplicável a esta matéria, a organização e o financiamento do serviço público de transporte escolar. O artigo 13.º n.º 1, b) da Lei n.º 52/2015 aborda a questão do planeamento e a coordenação do serviço público de transporte pelas Autoridades de Transportes (e no nosso caso, o Município), determina pressupostos, articulações e otimização de exploração, que vise a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros, independente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

No entanto, o que diferencia a Lei n.º 52/2015 do Decreto-Lei n.º 299/84 (legislação específica dos transportes públicos escolares) é possibilidade de o Município delegar ou

²²⁷ Art.º 288º do CCP.

²²⁸ Art.º 289º e 290º n.º 3 do CCP.

²²⁹ Art.º 291º do CCP.

²³⁰ Art.º 1º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro.

partilhar essas competências a outras entidades²³¹, contudo continuando responsável pelo bom andamento dos serviços oferecidos à comunidade estudantil.

A título exemplificativo, recorreremos a requisitos utilizados por alguns Municípios, para realização, controlo e funcionamento dos contratos de transportes públicos escolares²³², tais como:

- Os Municípios elaboram um Plano de Transporte Escolar (em colaboração com as Instituições de Ensino, sendo necessária aprovação da Câmara Municipal);²³³
- Estruturam os tipos de procedimentos de concursos que irão contratualizar;²³⁴
- As normas de preenchimentos das fichas de inscrições do Município e da empresa de transportes, serão enviadas para os Estabelecimentos de Ensinos e Juntas de Freguesias;
- Essas fichas preenchidas pelos Estabelecimentos de Ensino e Juntas de Freguesias, serão enviadas para os Municípios;
- Cada pedido dos Estabelecimentos de Ensino deve ser analisado individualmente;
- Caso haja novos passes, ou renovar os de anos anteriores, a empresa transportadora irá fornecê-los aos Municípios;
- Os passes que foram solicitados serão entregues, e juntamente com eles, as informações respeitantes a comparticipação de cada aluno.
- Os Municípios fazem o controlo das requisições juntamente com a faturação, para que não haja desequilíbrio entre o que se pede e o que se fatura;
- Relativamente às melhorias dos transportes escolares, todos os pedidos serão enviados para as empresas de transporte contratadas;
- Alguns Municípios elaboraram inquéritos para conhecer o nível de satisfação do serviço de transporte escolar, no qual é considerado uma questão importante na continuidade ou não da empresa que transporta os alunos.

²³¹ Art.º 10.º n.º 1 da Lei n.º 52/20015, de 9 de junho: “As autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas”, e o n.º 4 deste mesmo artigo: “A delegação e a partilha de competências referidas nos números anteriores, quando estejam em causa municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, processam-se nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, com as devidas adaptações”

²³² Marco Aurélio Carreira Amaro, *A temática dos Transportes Escolares – O caso do Município de Santarém*, Relatório, 2015.

²³³ Art.º 1º e 3º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro.

²³⁴ Por exemplo: ajuste direto, concurso público, etc.

2.11. O Regime Financeiro dos Transportes Públicos Escolares

Com o objetivo de descentralização do Estado na perspectiva de atribuições de competências às Autarquias Locais, o Governo propõe aos municípios com o Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro, competências que fazem parte da Administração Central, relativamente aos serviços de transportes escolares, sendo necessário existir participação estável entre os Municípios e os estabelecimentos de ensino, para que possam prestar um serviço de qualidade aos estudantes, visando uma economia considerável na exploração dos transportes escolares. As obrigações que surgem em consequência da prática das competências de cada Município dependerão, entre outros fatores, “do número de alunos-utentes do serviço de transporte escolar residentes no município”. Para a concretização desses serviços, o Governo transfere anualmente para os municípios, verbas do Orçamento do Estado, e segue todo o processo de evolução dos custos pertencentes ao exercício das competências no qual foi determinada. Considerando o financiamento dos transportes públicos escolares, é necessário atentar ao Decreto-Lei nº 176/2012, de 2 de agosto²³⁵, o Decreto-Lei nº 299/84 de 5 de setembro²³⁶, como também a Lei nº 52/2015, de 9 de junho, que estipula o RJSPTP²³⁷.

2.11.1. Decreto-Lei nº 176/2012, de 2 de agosto, e os Transportes Públicos Escolares

O presente diploma aplica-se a crianças e jovens com idade compreendida entre os 6 aos 18 anos²³⁸, tendo como objetivo a regulamentação do regime de matrículas, como também a frequência dos alunos no âmbito da escolaridade obrigatória. Um outro objetivo e de grande importância, no qual se procura justificar a existência e manutenção de transportes públicos escolares nos municípios, refere-se com a fixação de medidas que devem ser

²³⁵ “Regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos para prevenir o insucesso e o abandono escolares”.

²³⁶ “Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares”.

²³⁷ “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e revoga a Lei nº 1/2009, de 5 de janeiro, e o Regulamento de Transportes em Automóveis Decreto nº 37272, de 31 de dezembro de 1948”.

²³⁸ Art.º 2º do Decreto-Lei nº 52/2015, de 9 de junho.

adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos para a prevenção do insucesso e o abandono escolar, pois só com existência de alunos é que justifica a existência de transportes públicos escolares, conforme Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro no seu artigo 3.º n.º 2, segundo o qual a utilização dos transportes escolares deve respeitar as normas do Ministério da Educação, no que refere ao processo de matrícula e seu encaminhamento. O Decreto-Lei em análise²³⁹ altera o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, alterado pela Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, e pelos Decretos-Leis n.ºs 7/2003, de 15 de janeiro, 186/2008, de 19 de setembro, e 29-A/2011, de 1 de março, no que respeita a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares.

Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 176/2012, no seu artigo 15.º n.º 1 aborda a gratuidade do transporte escolar para alunos que frequentam o 3.º ciclo do ensino básico, para os estudantes menores que se encontram nas condições estabelecidas no artigo 2.º do Decreto Lei 299/84, de 5 de setembro, bem como para os estudantes com necessidades educativas especiais que frequentam o ensino básico e secundário.

2.11.2. Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, Decreto-lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e o Financiamento dos Transportes Públicos Escolares

O artigo 238.º n.º 2 da CRP estabelece que as finanças locais, estabelecidas por lei, tem como objetivo a repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas Autarquias Locais, de modo a ser realizado a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo nível. O artigo 22.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, determina a transferência de verbas para os Municípios com o objetivo de subsidiar despesas de transporte escolar, sendo que a mesma é anualmente integrada no Fundo de Equilíbrio Financeiro²⁴⁰. Relativamente à repartição de encargos, o presente Decreto-Lei no seu artigo

²³⁹ Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto.

²⁴⁰ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, no seu Art.º 25.º n.º 1: “*A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é obtida através das seguintes formas de participação:*”

23.º n.º 2 estabelece que “na falta de acordo relativamente à repartição dos encargos, serão estes repartidos proporcionalmente ao número de estudantes residentes em cada município interveniente”. O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 52/2015 vem dizer que “as autoridades de transportes competentes podem estabelecer mecanismos de financiamento das obrigações de serviço público de transporte de passageiros da sua competência que impliquem, designadamente, a afetação do produto das seguintes receitas”. Este artigo nos seus n.ºs e alíneas, define e determina as receitas devem ser afetadas para a realização do financiamento dos transportes públicos.

Para concluir, e na perspetiva do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 05 de setembro, no qual vem dizer que “O transporte dos estudantes do ensino secundário deverá ser participado pelos interessados nos termos a definir em portaria conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Educação, ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses”, a publicação das Portarias n.º 161/85, de 23 de março e n.º 181/86, de 06 de maio, determinam que o transporte escolar dos alunos que frequentam o ensino secundário, deverá ter a participação do município de 50%. Com isto, o município tem encargos totais com os alunos do ensino básico e metade dos encargos com os alunos do ensino secundário, no qual usa receitas próprias e proventos do Governo para custear as despesas.

a) Uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 19,5 % da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o IRC e imposto sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º”

3. DOS TRANSPORTES PÚBLICOS ESCOLARES E AS ENTIDADES DO SETOR DA ECONOMIA SOCIAL

3.1. Breve Noção sobre as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

Falar sobre solidariedade social, não podemos deixar de citar *Émile Durkheim* considerado o pai da sociologia moderna (15 de abril de 1858), em especial a sua obra “*Da Divisão do Trabalho Social*” onde fala sobre a forma de divisão do trabalho na sociedade, tanto numa posição positivista inferior ou superior apresentadas no contexto de solidariedade mecânica e orgânica. Na solidariedade mecânica, os indivíduos compartilham os mesmos valores sociais, crenças religiosas ou de interesses materiais para a preservação do grupo. Quanto a solidariedade orgânica, é bastante complexa, considera a existência da divisão do trabalho, a desigualdade individual e social, mas não existe a obrigatoriedade de partilhar esses valores e crenças. Há correspondência entre a importância das regras morais nas sociedades inferiores e a especialização nas superiores, e tanto as regras morais e a especialização, mesmo sendo diferentes, tem a mesma função, que é a coesão da sociedade.

No direito português, com as Ordenações Filipinas (1446) a ideia de instituições de solidariedade social, estava atrelada ao tipo de organização da sociedade que foi pensada na época régia. Esta organização era voltada mais para o político e social, do que precisamente o jurídico. Havia intervenção direta das autoridades eclesiásticas, mas as deliberações relacionadas com a administração destas instituições pertenciam “à jurisdição civil e não à eclesiástica”²⁴¹. No Estado Liberal o monopólio estadual da Administração Pública determinava que estas instituições teriam que ter autorização do governo para

²⁴¹ Licínio Lopes, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina, 2009, pág. 1 a 3.

serem instituídas, já no Estado Novo vigorava um sistema político e jurídico, com o domínio exclusivo no setor de assistência social.

Com o Código Administrativo de 1936 essas instituições eram consideradas pessoas morais coletivas de utilidade pública administrativa²⁴², tendo esta continuidade de conceito no Código Administrativo do Estado Novo (1940).^{243,244}

A Constituição da República de 1976, com a revisão de 1982, veio modificar terminologicamente o conceito das instituições de assistência privada ou particulares privadas, com uma nova filosofia política do termo, um novo pensamento sociológico e ético-jurídico do que podemos conceber como prática assistencialista social. A alínea n.º 3 do seu artigo n.º 63²⁴⁵ estabelece a possibilidade da existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que deve ser regulamentada por lei e fiscalizada pelo Estado²⁴⁶. O Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro determina que as instituições de solidariedade social têm como objetivo “facultar serviços ou prestações de segurança social.”²⁴⁷ Sérvulo Correia veio dizer que em Portugal o conceito de “segurança social” baseia-se na universalidade do campo de aplicação e que cobre todas as situações de carência, sem ter que preocupar com os seus motivos, isto é, os motivos desta “carência”, pois o que interessa é que se mantenha um nível de vida digna²⁴⁸.

São instituições humanitárias e pessoas coletivas de utilidade pública administrativa.²⁴⁹ O Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de dezembro, aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social tendo como objeto prosseguir fins constitucionais que venham fomentar a segurança social, saúde, educação, formação profissional, habitação. Licínio Lopes diz que, “dado ao carácter não taxativo da enumeração legal” podendo ser qualquer outro objeto que possibilite dar respostas as carências sociais dos indivíduos e das famílias.

²⁴² Licínio Lopes, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina, 2009, pág. 61

²⁴³ Marcelo Caetano, citado por Licínio Lopes

²⁴⁴ No n.º 6 do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro – “Desenvolveu-se, por este modo, o processo de autonomização das instituições e de distanciamento do velho regime da tutela administrativa das antigas «instituições particulares de assistência», já iniciado com a publicação do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, ainda que sem prejuízo do exercício dos poderes constitucionais de regulamentação e fiscalização que ao Estado competem”.

²⁴⁵ Revisão Constitucional de 1982

²⁴⁶ Atual alínea n.º 5 do artigo n.º 63 da CRP (Revisão Constitucional de 1997)

²⁴⁷ Art.º 1º do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro

²⁴⁸ Sérvulo Correia, *Sociedade em Movimento e Segurança Social*, pág. 4

²⁴⁹ Artigos n.º 416º e 441º do Código Administrativo

No estatuto de 1979²⁵⁰ as IPSS tinham um conceito diferente, se restringia apenas a concessão de serviços e prestações de segurança social.²⁵¹

As IPSS são constituídas por iniciativa de particulares e sem finalidade lucrativa, tendo o dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, não podendo ser administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico. Tem como objetivo a concessão de bens e a prestação de serviços, para as seguintes situações^{252,253}:

- Apoio a crianças e jovens;
- Apoio à família;
- Apoio à integração social e comunitária;
- Proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;
- Promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação;
- Educação e formação profissional dos cidadãos;
- Resolução dos problemas habitacionais das populações.

As IPSS devem ser entidades reconhecidas pela Lei Civil²⁵⁴ tendo a forma de associações, cooperativas, fundações e institutos, temos como exemplos²⁵⁵:

- Associações de Solidariedade Social;
- Associações de Voluntários de Ação Social;
- Irmandade da Misericórdia ou Santa Casa da Misericórdia;
- Fundações de Solidariedade Social;
- Institutos da Igreja Católica;
- Associações de outras organizações ou instituições;
- Institutos de outras organizações ou confissões religiosas;
- Cooperativas de Solidariedade Social;

²⁵⁰ Decreto-Lei n.º 519-g2/79, de 29 de dezembro

²⁵¹ Licínio Lopes, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina, 2009, pág. 92 e 93

²⁵² Licínio Lopes concorda com esta noção adotada pela constituição e pelo legislador ordinário.

²⁵³ Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, artigo 1º n.º 1 e suas respetivas alíneas.

²⁵⁴ “As suas constituições podem ser reconhecidas pelo direito canónico”.

²⁵⁵ Não será desenvolvido exemplo, deixando para próximos trabalhos. E sim só a parte que interessa ao tema em questão.

- Casa do Povo;
- Associações de Socorro Mútuo;
- Fundações de Solidariedade Social.

A doutrina considera que as IPSS é um subsector que pode ser considerado dentro do sector cooperativo e social, o considerado “subsector da propriedade solidaria”²⁵⁶. Gomes Canotilho²⁵⁷ afirma ser uma atividade social do Estado, logo podemos considerar que as IPSS são atividades necessariamente pública, concordando com a posição de Licínio Lopes, ao afirmar que a ação social é considerada uma tarefa pública, isto é, um serviço público social quando realizada com o intuito de adotar medidas que favoreçam condições existenciais mínimas no contexto social, económica que são inerentes a dignidade humana.

Ainda, as IPSS são entidades com obrigações e deveres fiscais a cumprir que também usufruem de incentivos fiscais.

3.2. As IPPS e os Contratos de Transportes Públicos Escolares

Com a contratualização as instituições passam a ter o “estatuto de colaboradores ou auxiliares da Administração”, sendo que a Administração tem a responsabilidade financeira, e a gestão do serviço fica a cargo e por conta da entidade contratada, os denominados prestadores de serviços. O Estado financia e delega a gestão do serviço, e para alguma doutrina o acordo de vontade entre a Administração e a instituição de utilidade pública, considera-se convénio e não contrato. Outra parte da doutrina²⁵⁸ diz que estamos perante um contrato, pois o facto de o contrato constituir gestão de interesse público ou privado, com natureza económica ou não, e mesmo não estando estipulado regras procedimentais de concursos para seleccionar os colaboradores, não justifica dizer que nesse acordo de vontade não estejamos perante um contrato.

²⁵⁶ Casalta Nabais, citado por Licínio Lopes

²⁵⁷ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2ª edição, pág. 323.

²⁵⁸ Licínio Lopes, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina, 2009, pág. 349 a 368

O Decreto-Lei n.º 52/2015, de 9 de junho²⁵⁹ no seu artigo 1.º estabelece o regime a ser aplicado relativamente as questões de “planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados, no qual inclui o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação”. O Município é uma autoridade competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais^{260,261}, nos quais podem delegar essas competências nas Comunidades Intermunicipais ou nas Áreas Metropolitanas através da celebração de contratos interadministrativos, podendo ser uma delegação total ou parcial.

O município ao delegar essa competência, deve considerar para a contratualização, a articulação e otimização da exploração com a devida eficiência e eficácia, “independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração”. O artigo 16.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros vem considerar as formas de exploração de serviço público de transporte de passageiros, e aborda ainda a possibilidade de contratação de “outros operadores de serviços públicos”.

Desta forma, considerando que as IPSS tem como objetivo a concessão de bens e a prestação de serviços, e Gomes Canotilho ao afirmar que “a atividade social do Estado é uma atividade objetivamente pública” e outros como Licínio Lopes, ao considerar as IPSS um serviço público social, conclui-se que o Município ao confiar a responsabilidade dos transportes escolares às instituições Privadas de Solidariedade Social, está acatando com o compromisso de assegurar transportes de passageiros aos estudantes de seus Municípios. Com isto, o Município cumpre os pressupostos exigidos nos seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto e a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, relativamente a salvaguarda os interesses dos estudantes.

²⁵⁹ Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e revoga a Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro e o Regulamento de Transportes em Automóveis (Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948)

²⁶⁰ Art.º 6.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho

²⁶¹ Art.º 23.º n.º 2, c) da Lei n.º 75/2015, de 12 de setembro: “Os municípios dispõem de atribuições, designadamente nos domínios dos transportes”.

4. AS PARCERIAS PÚBLICO E PRIVADA E OS CONTRATOS PÚBLICOS DOS TRANSPORTES ESCOLARES

O Estado nasce para tentar o equilíbrio entre os cidadãos, através de criação de normas e regras que possam estabelecer a harmonia entre seus povos. Com isto vai surgindo necessidades coletivas no qual o Estado se encarrega de os realizar e facultar. Mas com a “demasia” de necessidades, muitas vezes o Estado não consegue realizar essas tarefas sozinho, e com isto recorre aos privados para tentar uma simetria entre o público e privado. O Estado é uma estrutura complexa de poder, criado para garantir segurança e proteção aos indivíduos, no qual esses últimos dedicam-se em acreditar e confiar nessa proteção. Mas o Estado nem sempre é capaz de cumprir sozinho essas necessidades sociais e públicas ao longo do tempo.

Nestes termos aparece as Parcerias Público-Privadas com o Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril, que define normas especiais. Foi a primeira legislação dirigida às Parcerias Público-Privadas, com objetivo de através do setor público, aproveitar as aptidões da gestão do setor privado para melhorar a qualidade dos serviços públicos concedidos, para poder gerar economias na utilização dos recursos públicos. O Estado permite que algumas de suas múltiplas tarefas sejam distribuídas por diferentes entidades do setor privado, no qual este último fica com a responsabilidade e competência no que lhe foi delegado. Este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio, no qual veio estabelecer novas regras aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento das Parcerias Público-Privadas.

Arriscamos em dizer que os recursos públicos estão cada vez mais limitados e a procura pelos serviços públicos tem sido em grande proporção, e com isto, o Estado cada vez mais

se sente impossibilitado de sozinho, prestar esses serviços sem ajuda dos privados. O artigo 2.º define o conceito e âmbito de aplicação das Parcerias Público-Privadas:

“contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”.

Relativamente aos contratos junto às Parcerias Público-Privadas, tem-se que considerar as seguintes situações:

- Reza o artigo 15º do citado Decreto que o procedimento a ser aplicado na contratação das Parcerias Público-Privadas, deve seguir o regime previsto no CCP.
- O artigo 7º do mesmo Decreto-Lei versa sobre a partilha do risco entre os parceiros públicos e privados no qual deve estar claramente identificada no contrato.
- O artigo 16.º do CCP refere sobre a forma procedimental da formação dos contratos, que o objeto do contrato tem que ser suscetível de ser submetido à concorrência de mercado.

Ousamos em dizer que sendo o município uma Autoridade de Transporte²⁶², com competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares²⁶³, utiliza de suas receitas e do financiamento do Governo relativamente aos transportes públicos escolares para financiar toda a despesa relativamente aos transportes escolares, que por vezes não é economicamente viável mas socialmente importante, tal que a existência de uma parceria com o privado permita redução de custos ao Município e os alunos da empresa prestadora dos serviços serão mais bem servidos, fazendo com que o Município invista mais em políticas públicas, em especial na educação e infraestruturas.

²⁶² Art.º 6º do Decreto-Lei nº 52/2015, de 9 de junho

²⁶³ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro

Conclusão

Tendo sido apresentado um estudo sobre a temática dos transportes públicos escolares com base na análise bibliográfica de legislações e doutrinas, e na expectativa de encontrar respostas para algumas interrogações levantadas ao longo desse trabalho, verifica-se que o Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro responde todas as dúvidas acerca desta temática, em conjunto com o CCP e com a Lei nº 52/2015 de 9 de junho, que regulamenta a contratualização desse tipo de transportes.

O Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro, segue em parte as regras do CCP, contudo no que se refere ao artigo 15º acerca dos contratos de serviço de transportes escolares em circuitos especiais, não é possível afirmar que a contratualização deste tipo de transportes segue os trâmites estabelecidos pela contratação no CCP, pois o mesmo é afastado pelo artigo 14º nº 2 do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, por não existir compatibilidade entre as normas aplicáveis. No contexto da União Europeia, a contratação segue as disposições exigidas pelo Regulamento (CE) nº 1370/2007, onde a entidade adjudicante, que no caso dos transportes escolares é o Município, deve respeitar o princípio da concorrência regulada e exigida por esta legislação. A Lei nº 52/2015, de 9 de junho, no seu artigo 6º determina que o Município é uma Autoridade de Transportes, delimitando as regras de organização do transporte escolar.

Relativamente aos contratos de prestações de serviços de transportes escolares com as IPSS, instituições de solidariedade social sem fins lucrativos, considera-se uma solução viável a promoção destes tipos de contratos, pois assegura o transporte de passageiros dos alunos e rentabiliza as verbas do Estado, através da redução dos custos com o contrato.

Por fim, e considerando que os recursos municipais na maioria das vezes não são suficientes para fornecer serviços de qualidade, o investimento em Parcerias Público-

Privadas possibilitaria o Município em investir em políticas públicas capazes de trazer o desenvolvimento e qualidade de vida para os seus munícipes.

Bibliografia

- AMARAL, DIOGO FREITAS DO. *Curso de Direito Administrativo*, volume 1, 2016, 4ª edição, Almedina.
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO. *Curso de Direito Administrativo*, volume II, Almedina, 3ª edição, 2016.
- AMARO, MARCO AURÉLIO CARREIRA. *A Temática dos Transportes Escolares – o caso do Município de Santarém*, Relatório, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015.
- AZEVEDO, MARIA EDUARDA. *Parcerias Público Privadas instrumento de uma nova Governação Pública*, Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2008.
- CANOTILHO, J.J. GOMES. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2º edição, Coimbra, Almedina, 1998.
- CANOTILHO, J.J. GOMES. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, 2003.
- Carta Europeia de Autonomia Local, Resolução da A.R. nº 28/90, de 28 de outubro, artigo 2º.
- Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Códigos Eletrónicos *Data Júris*
- Código do Procedimento Administrativo*, 2015, Códigos Eletrónicos *Data Júris*.
- Código dos Contratos Públicos*, Códigos Eletrónicos *Data Júris*.
- CORREIA, SÉRVULO. *Sociedade em Movimento e Segurança Social*, Lisboa, 1973.
- COUTINHO, JULIANA FERRAZ. *O Público e o Privado na Organização Administrativa*, Coleção de Teses, Almedina, 2017.
- Decreto-Lei 144/2008, de 28 de julho. Transferência de competências para os Municípios em matéria de Educação.
- Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro. *Aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)*.
- Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho. Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, revendo o regime jurídico aplicável à intervenção do Estado na definição,

conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de Parcerias Público-Privadas.

Decreto-Lei n.º 255/2007, de 13 de julho que altera a Lei n.º 13/2006, de 17 de abril.

Regulamentação Jurídica dos Transportes Coletivos de Crianças e Transporte Escolar.

Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro alterado pelo Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, pela Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, pelo Decreto-Lei 186/2008, de 19 de setembro, Decreto-Lei n.º 29/A-2011, de 1 de março e pelo Decreto-Lei n.º 176/2012 de 2 de agosto.

Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio. *Aprova a orgânica do Instituto da Mobilidade e dos Transportes.*

Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. *Relativo às competências da nova Autoridade da Mobilidade e dos Transportes e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes.*

Decreto-Lei n.º 86/2003 de 26 de abril. *Define normas especiais aplicáveis às Parcerias Público-Privadas.* Revogado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Decreto-Lei n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948. *Regulamento dos Transportes em Automóvel.*

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março. *Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da Administração Central e Local em matéria de investimentos públicos.*

Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004 relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

Diretiva 2014/23/UC do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa à adjudicação de contratos de concessão.

Diretiva 2014/25/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativo aos contratos públicos celebrado pelas entidades que operam nos sectores de água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2014/17/CE.

DURKHEIM, ÉMILE. *“Da divisão do trabalho social”*, São Paulo, Editora Martins Fontes, 2ª Edição, 1999.

- ESTORNINHO, MARIA JOÃO (coordenadora). *A transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público, 2016.
- ESTORNINHO, MARIA JOÃO. *A fuga para o Direito Privado*, Coleção de teses, Almedina, 1996.
- ESTORNINHO, MARIA JOÃO. *Curso de Direito Administrativo: Por uma Contratação Pública Sustentável*, Almedina, 2012.
- FERREIRA, TIAGO FERREIRA. *Contratação in house*, Almedina, 2013.
- GONÇALVES, PEDRO. *O Contrato Administrativo: uma instituição o Direito Administrativo do nosso tempo*, Almedina, 2003.
- HUSPEL, EDITE MESQUITA. *Parcerias Público-Privadas: á luz dos seus Fundamentos Teóricos e da Legislação Brasileira*, Juruá editora, Curitiba, 2014.
- J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa*, 8ª Edição, Coimbra Editora, 2008.
- JACK SOIFER, LUÍS C. SILVA E ANTÓNIO M. AGUIAR. *Transportes - Novos caminhos para crescer*, 2011.
- LEITÃO, ALEXANDRA -Tese de Doutoramento em Ciências Jurídica Políticas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010. Reimpressão,2011 - Almedina,2015.
- Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. *Orçamento do Estado para 2018*.
- Lei n.º 25/2015, de 30 de março - primeira alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. *Regime Jurídico das Autarquias Locais*.
- Lei n.º 52/2015 de 9 de junho. *Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros*.
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. *Regime Jurídico das Autarquias Locais*.
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas*.
- Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto. *Regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade*.
- Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. *Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas*, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de

Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro, e 2/2012, de 6 de Janeiro, e as Retificações n.ºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro, e 72/2006, de 6 de Outubro.

Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro. *Regime Jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto* (revogado pela Lei n.º 52/2015 de 9 de junho).

Lei n.º 10.709/2003, acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.

Lei n.º 10.880/04. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art.º. 4 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Lei n.º 10/90 de 17 de março. *Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres*.

Lei n.º 13/2006 de 17 de abril alterada pela Lei n.º 17-A/2006, de 26 de maio. *Regime Jurídico do Transporte Coletivo de Crianças e Transporte Escolar*.

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. *Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais* (revogada).

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. “*Lei das Autarquias Locais*”.

Lei n.º 27/96, de 1 de agosto. *Tutela Administrativa*.

Lei n.º 42/83, de 31 de dezembro. *Orçamento do Estado para 1984*.

Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1999. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997. *Código de Trânsito Brasileiro*.

Lei Orgânica n.º 172001, de 14 de agosto. *Eleições Autárquicas*.

LOPES, LICÍNIO. *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina, 2009.

MARCOS, ANABELA MARIA BELLO DA S. B. DE FIGUEIREDO. *O financiamento dos transportes coletivos urbanos: a escolha de uma estrutura tarifária adequada*, Coimbra, Almedina, 2000.

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO, *Investimento Público em Infraestruturas de Transportes em Portugal Continental*, Lisboa, 2001.

MURTA, DANIEL FILIPE VIDEIA. *O Mercado Português de Transporte de Pessoas em Média e Longa Distância - A Escolha Intermodal sob A Perspetiva da Economia*

- Industrial*, Tese de doutoramento, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2005.
- NEVES, MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA. *Governo e Administração Local*, Editora Coimbra, 2004.
- OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO. *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Editora Almedina, 2014.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA & DIAS, JOSÉ EDUARDO. *Noções de Direito Administrativo*, Almedina, 2011.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; DIAS, JOSÉ EDUARDO. *Noções de Direito Administrativo*, Almedina, 2011.
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES & RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA. *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa: das fontes às garantias*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE E OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES. *Concurso e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, 2011.
- Portaria nº 766/84, de 27 de setembro. Estabelece as regras a que deverão obedecer os concursos para adjudicação de circuitos especiais de transporte escolar.
- Portarias n.º 161/85, de 23 de março. Regime de desconto a conceder nos bilhetes de assinatura para estudantes.
- Portarias n.º 181/86, de 06 de maio. Estabelece os termos em que os estudantes do ensino secundário abrangidos pelo transporte escolar compartilharão nos respetivos custos, com observância do estipulado na Portaria n.º 161/85, de 22 de março.
- Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro e Resolução do Conselho de Ministros n.º 65-A/2015, de 20 de agosto. Objetivos de descentralização e sustentabilidade económica, financeira e social do sector dos transportes.
- Resolução da AR nº 28/90, de 23 de outubro. *Carta Europeia de Autonomia Local*.
- SENADO FEDERAL DO BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (contém as Emendas Constitucionais nº 1 a 42), Secretaria Especial de Editoração e Publicação, Edição administrativa atualizada em dezembro de 2003.

SOUSA, MARCELO RABELO DE & ANDRÉ SALGADO DE MATOS. *Contratos Públicos/ Direito Administrativo*, Tomo III, 2ª edição, 2009.

VEIGA, FÁTIMA E PAULA CRUZ, ELSA PEGADO, SANDRA SALEIRO. *Um retrato das ONGs de Solidariedade Social em Portugal*, Porto, EAPN Portugal, 2011.