

PARECER N.º 40/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal da Guarda (CM Guarda) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) ofício (sem registo de saída), através de mensagem de correio eletrónico com data de 02/12/2019, contendo as peças procedimentais do concurso público de Concessão do Serviço Público de Transportes Coletivos de Passageiros da Guarda, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio,
2. Tendo em consideração que no referido ofício, de 2 de dezembro, a AMT foi informada de que não tinha sido ainda submetido à Assembleia Municipal o pedido de autorização para celebrar o contrato de concessão em apreço (alínea p) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 19 de setembro), esta Autoridade solicitou ao Município, através de mensagem de correio eletrónico, a indicação de que a referida concessão já tinha sido submetida àquele órgão e se a mesma tinha sido devidamente autorizada, bem como solicitou o envio das peças procedimentais devidamente atualizadas com essa validação (e respetivas assinaturas), assim como a indicação de eventuais alterações que pudessem ter sido introduzidas entretanto.
3. Assim, a 5 de março de 2020, o Município remeteu a esta Autoridade, por mensagem de correio eletrónico, as peças procedimentais do concurso público da nova Concessão do Serviço Público de Transportes Coletivos de Passageiros da Guarda devidamente aprovadas pela respetiva Assembleia Municipal, a 28 de fevereiro de 2020, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, de acordo com o previsto no nº 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
4. A mensagem de correio eletrónica, referida no parágrafo anterior, vinha acompanhada pela certidão da Assembleia Municipal da Guarda, do passado dia 28/02/2020, bem como disponibilizava *link* de acesso aos seguintes documentos do procedimento em questão:
 - 1) Estudo de Reestruturação da Rede de Transportes Urbanos da Guarda, de 14 de novembro de 2019;
 - 2) Estudo de viabilidade Económico-Financeiro, de 3 de fevereiro de 2020 (versão atualizada),
 - 3) Fundamentação da concessão;
 - 4) Programa de Concurso

- (doravante, PC); 5) Caderno de Encargos (de ora em diante CE), com 10 anexos (Anexo 1- Mapas de rede; Anexo 2 – Horários; Anexo 3 - Obrigações de informação; Anexo 4 - Plano de operação; Anexo 5 - Sistema de apoio à exploração e Sistema de bilhética; Anexo 6 - Modelo de avaliação das propostas; Anexo 7 - Sistema tarifário; Anexo 8 - Avaliação de Desempenho; Anexo 9 - Layout e imagem e Anexo10 - Frota e material circulante).
5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
 6. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
 7. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;

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

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

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

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
8. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
 9. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer.
 10. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP).
 11. Do mesmo passo, e em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

12. O Município pretende lançar um Concurso Público Internacional, tendente à Concessão do Serviço Público de Transportes Coletivos de Passageiros da Guarda (Cfr. Artigo 1.º do PC e Cláusula 1ª do CE).
13. De acordo com o artigo 3.º do Programa de Concurso e Cláusula 4ª do CE, o “preço base do presente concurso público é de [confidencial]⁶ [confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor”, que corresponde ao preço máximo que o Município da Guarda se dispõe a pagar

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

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

⁶ Verifica-se uma gralha na indicação do valor base por extenso: deverá referir-se a “cento”, em vez de “centro”.

- pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato” e que foi fixado com base no Estudo de Viabilidade Económico-Financeiro realizado.
14. No artigo e na cláusula mencionados no parágrafo anterior, é referido ainda que o “*preço contratual pode ser atualizado no início de cada ano, com base no valor da inflação do ano anterior, publicada pelo Instituto Nacional de Estatística*”.
 15. O “serviço que constitui o objeto do CE é Concessionado em regime de exclusividade”, não podendo “o Concedente, durante o período de vigência do contrato concessionar a terceiros o serviço contratado ou parte dele, “sem prévia autorização por escrito do concedente” (Cláusula 7ª do CE).
 16. De acordo com o disposto no artigo 4º do Programa de Concurso e a Cláusula 3.ª do CE, o prazo da concessão será de 5 (cinco) anos”, cujo período de vigência da concessão inicia-se às 00h00 do primeiro dia do mês seguinte àquele em que a Concedente notifique a Concessionária de que, após a apreciação pelo Tribunal de Contas, o mesmo pode entrar em vigor”.
 17. No seguimento dos Estudos realizados, o CE estabelece na Cláusula 29.º um período de transição da concessão, que terá a duração de seis meses a contar do início da vigência do Contrato (definido na Cláusula 3-ª do CE), durante o qual a Concessionária não assume obrigações de operação e manutenção, sendo que durante esse período a Concessionária deverá obter todas as licenças e autorizações necessárias para o exercício das atividades concessionadas, bem como preparar toda a estrutura de Recursos Humanos e meios técnicos necessários para o exercício integral da concessão.
 18. Assim, “*findo o prazo do Período de Transição inicia-se o Período de Funcionamento Normal, durante o qual a Concessão produz todos os seus efeitos*” (Cláusula 30.º do CE)
 19. O n.º 2 da Cláusula 3.ª do CE estabelece ainda que a “*vigência do contrato por um período de 5 anos justifica-se pela necessidade de assegurar o equilíbrio financeiro da concessão e das imposições que sobre a mesma impendem, nomeadamente em matéria de idade média da frota*”.
 20. “A Adjudicação é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para o Município da Guarda, tendo em conta o modelo de avaliação previsto no Anexo VI” do CE (Artigo 17.º do PC);
 21. “Como critério de desempate das propostas que tenham obtido a mesma classificação final, serão valorizados, por ordem decrescente os seguintes fatores: 1. Preço mais baixo; 2. Idade média da frota, mais baixa” (Artigo 17.º do PC).

22. *“Para garantia da celebração do contrato e do exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais, o adjudicatário deve prestar uma caução correspondente a 2% do produto da remuneração anual prevista no CE indicada na proposta adjudicada por 5 (cinco) anos no prazo de 10 dias úteis após a receção da notificação da decisão de adjudicação”, que poderá ser “utilizada pelo Concedente para cumprimento de quaisquer obrigações que sejam da responsabilidade do Concessionário, devendo este repor os valores da caução no prazo que o Concedente lhe conceder para o efeito”, nos termos previstos na Cláusula 5ª do CE, bem como “para o pagamento de multas, coimas ou outras despesas da responsabilidade do Concessionário sempre que este não as pague voluntariamente” (Artigo 23.º do PC e Cláusula 5.º do CE).*
23. No que respeita aos bens afetos à concessão, *“a concessão corresponde a um estabelecimento que integra os bens móveis e imóveis afetos àquela, existentes à data da celebração do contrato ou que venham a ser criados, construídos, adquiridos ou instalados pela Concessionária em cumprimento do mesmo, e independentemente de o direito de propriedade pertencer à Concedente, ao Concessionário ou a terceiros, e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público subjacente à celebração do contrato” (Cláusula 6ª do CE).*
24. As Obrigações Contratuais da Concessão associadas ao Serviço Público de Transporte estão previstas nos artigos 21.º, 22.º, 26.º, e outros, da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e encontram-se elencadas no Caderno de Encargos e respetivos anexos.
25. Conforme referido pelo Município em sede de documento de fundamentação do contrato de concessão, *“[a]s obrigações a que o operador de transporte estará obrigado abrangem os seguintes aspetos:*
- *Rede, o que inclui a realização do conjunto de carreiras definidos com os percursos e horários determinados no presente concurso e considerando o sistema tarifário também enunciado;*
 - *Pessoal;*
 - *Material circulante;*
 - *Sistema de Apoio à Exploração e Sistema de Bilhética;*
 - *Subcontratação;*
 - *Avaliação de desempenho;*
 - *Reporte de informação e fiscalização;*

- *Processo de transição”.*

26. Ao abrigo do estabelecido na Cláusula 8.º do CE, “[s]em prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no [CE] ou no Contrato de Concessão, da adjudicação do contrato o Concessionário assume as seguintes principais obrigações:

- a) *Executar o Contrato de Concessão com a qualidade expectável, cumprindo os requisitos legais vigentes;*
- b) *Disponibilizar à Concessão, a expensas suas, e a instalar todos os bens necessários ou convenientes à boa execução das atividades concessionadas, nomeadamente:*
 - i) *O material circulante, com as características, quantidade e qualidade que decorram de exigências legais aplicáveis e constem da Proposta, no respeito pelo Anexo X do [CE];*
 - ii) *SAE e Sistema de Bilhética especificados no Anexo V do [CE];*
- c) *Todos os bens previstos na alínea anterior têm de respeitar as exigências legais e as constantes do [CE] [...];*
- d) *Obter e manter atualizadas as licenças, certificações e autorizações necessárias ao exercício das atividades [...];*
- e) *Assegurar o cumprimento do Plano de Operação;*
- f) *Explorar o serviço concessionado cumprindo as exigências ambientais [...];*
- g) *Obter os fundos necessários para o desenvolvimento de todas as atividades concedidas;*
- h) *Executar com qualidade e pontualidade os serviços especificados nos Anexos I e II, respetivamente os Mapas de Rede e os Horários, do [CE];*
- i) *Disponer dos recursos humanos em qualidade e número, necessários para cumprir os serviços concessionados;*
- j) *Manter em funcionamento regular e contínuo o serviço resultante da concessão, durante todos os dias do ano [...];*
- k) *Garantir o bom desempenho dos motoristas, devidamente habilitados para tal, quer no que diz respeito à condução dos veículos quer no que diz respeito à sua relação e interação com os passageiros e o público em geral [...];*
- l) *Prestar o serviço com regularidade e pontualidade, garantindo condições de segurança, funcionamento, conforto, higiene e limpeza dos veículos afetos à concessão;*
- m) *Adotar os títulos de transporte e praticar o tarifário constante do Anexo VII ao presente [CE] e as alterações ao mesmo que [...] venham a ser aprovadas [...];*
- n) *Propor à Concedente alterações na rede, no tipo de serviço, nas paragens, nos horários e no tarifário [...];*

- o) Dar conhecimento à Concedente, no mais curto prazo possível, de qualquer alteração, pontual ou temporária, do serviço relativamente ao contratualizado;*
 - p) Prestar à Concedente todas as informações previstas no Anexo III do [CE];*
 - q) Participar em pelo menos uma reunião trimestral de avaliação da qualidade do serviço prestado, com representantes da Concedente [...];*
 - r) Realizar, pelo menos uma vez por ano, inquéritos de satisfação para avaliação do funcionamento e da qualidade do serviço prestado, devendo o questionário e o método de concretização do inquérito ser acordado com a Concedente, sem prejuízo de outros inquéritos que a Concedente ou outras entidades venham a realizar.”*
27. *“A Concedente, sempre que tal se justifique, poderá requisitar à Concessionária, dentro das suas disponibilidades de recursos, reforço da oferta regular para fazer face a eventos especiais, sendo a remuneração deste reforço do serviço acordada caso a caso” [Nº 3 da Cláusula 10.º do CE].*
28. Nos termos do estabelecido na Cláusula 9.ª do CE, *“a Concessionária goza dos seguintes direitos:*
- a) Direito de explorar em regime de exclusividade as linhas constantes dos Anexos ao [CE];*
 - b) Direito de utilizar, nos termos da Lei e do Contrato de Concessão, os bens do domínio público necessários à prestação do serviço objeto da concessão;*
 - c) Direito de subcontratar a realização de qualquer serviço integrante do objeto do Contrato, sujeito a prévia autorização escrita da Concedente [...];*
 - d) Direito de promover e explorar a colocação de publicidade nos veículos, nos títulos de transporte, mas não nos abrigos, paragens e postaletes [...];*
 - e) Direito de propor à Concedente alterações na rede, no tipo de serviço, nas paragens, nos horários e no tarifário [...];*
 - f) Nos termos do artigo 412º do Código dos Contratos Públicos, a Concessionária pode, mediante autorização da Concedente, exercer atividades não previstas no Contrato desde que complementares ou acessórias das que constituem o objeto principal do mesmo [...].”*
29. Nos termos do disposto na Cláusula 13.ª, *“[s]em prejuízo da competência legal de outras autoridades, sobretudo a AMT, a definição do regime tarifário incumbe exclusivamente à Concedente”, devendo a “Concessionária [...] aplicar as tarifas e os descontos na aquisição dos títulos de transporte que constam do Anexo VII do CE” e “que constituem receita própria da Concessionária”.*

30. *Conforme estabelecido no n.º 7 da Cláusula 13ª do CE, “[a] concretização pela Concessionária das ações de redução tarifária [...], quando se consubstanciem numa obrigação de serviço público de natureza tarifária, confere-lhe o direito a uma compensação financeira única a negociar entre as Partes, cuja finalidade consiste exclusivamente em manter o equilíbrio económico-financeiro da Concessão”.*
31. Em matéria de bilhética, a Concessionária deve proporcionar um sistema de bilhética de acordo com as exigências e características definidas no Anexo V do CE, que deve “*permitir o acesso, em tempo real à informação de gestão da operação e, simultaneamente, gerar a informação necessária para calcular os indicadores de desempenho considerados no Anexo das Obrigações de Informação que acompanham o Caderno de Encargos*” (Cfr. Documento de Fundamentação da concessão, a Cláusula 14.º do CE e respetivo Anexo V).
32. Em matéria de pessoal, a “*Concessionária obriga-se a estabelecer e a manter uma estrutura de recursos humanos que permita dar integral cumprimento às obrigações decorrentes da Concessão, devendo dispor, durante todo o Período de Funcionamento Normal, de um número suficiente de pessoal dotado de experiência e formação adequadas e qualificação ou licenciamento necessário (quando aplicável) para exercer, de forma contínua ou pontual, as atividades concedidas*” (Cláusula 15.º do CE).
33. No CE foram ainda impostas um conjunto de regras e exigências quanto à formação dos trabalhadores, quanto a questões de direitos laborais e sociais dos trabalhadores e também em matéria de higiene e segurança no trabalho.
34. No que concerne ao material circulante, a frota deve respeitar os seguintes critérios:
- Operação realizada com veículos midi e mini;
 - Idade média dos veículos em cada ano do período de concessão não pode ser superior a 16,5 anos;
 - Idade máxima dos veículos não pode ser superior a 17 anos;
 - Em cada ano do contrato, nenhum dos veículos afetos à operação poderá ter classe de Emissão inferior a Euro IV.
35. “*A Concessionária está obrigada a prestar à Concedente [e à obrigação de reporte de] todas as informações e todos os esclarecimentos previstos no Art.º 22º, da Lei 52/2015 de 09 de Junho, nomeadamente o previsto no Anexo III do [CE]*” [Cfr. Cláusula 16.ª do CE].

36. *“O Concedente detém, nos termos previstos na lei e no Contrato, poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações da Concessionária decorrentes da Concessão”,* que foram devidamente desenvolvidos na Cláusula 19.º do CE.
37. Por forma a garantir a boa execução do contrato, são considerados indicadores de avaliação de desempenho sobre os quais a concessionária terá de prestar informação em relatórios com periodicidade mensal, semestral e anual (Cfr. Cláusula 21.º do CE e Anexos VIII do CE).
38. O concorrente que ganhar esta concessão é obrigado a cumprir a oferta estabelecida nos Anexos ao CE, assegurando a continuidade e a regularidade da prestação do serviço público de transporte de passageiros na área concessionada nos termos previstos no Contrato de Concessão, nomeadamente no que respeita às condições de operabilidade, disponibilidade, permanência, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança.
39. Simultaneamente, o operador é obrigado a praticar os tarifários definidos no presente concurso, com as atualizações tarifárias correspondentes.
40. Deve, ainda, salvaguardar a satisfação do interesse social geral, ainda que em situações de baixa taxa de utilização, sendo que, neste caso, deve procurar articular-se com a AT no sentido de encontrarem a melhor solução de transporte que corresponda a uma solução de maior eficiência, mas sem pôr em causa a qualidade do serviço que é prestada à população.
41. Nos termos do disposto nas Cláusulas 36.º e ss. do CE, *“[s]em prejuízo da possibilidade de sequestro, nos termos do artigo 421º do CCP e do [...]Caderno de Encargos, ou de resolução sancionatória do contrato de concessão, nos termos do artigo 333º do CCP e do [...] Caderno de Encargos, o Concedente pode, em caso de incumprimento das suas obrigações pelo Concessionário, aplicar multas, sendo que para efeitos de aplicação das mesmas, as infrações praticadas pelo Concessionário classificam-se como muito graves, graves e simples”,* de acordo com a gravidade da infração.
42. Ao abrigo do disposto na Cláusula 40.º do CE, *“[a] competência para a aplicação de sanções será da Câmara Municipal da Guarda, na qualidade de entidade Concedente”* e *“será precedida de audiência prévia da Concessionária”*.
43. Refira-se que *“[a]s infrações muito graves serão puníveis com multa com um valor compreendido entre o mínimo de 6.000,00 euros e o máximo de 20.000,00 euros por cada infração; [a]s infrações graves serão puníveis com multa com um valor compreendido*

entre o mínimo de 2.000,00 euros e o máximo de 6.000,00 euros por cada infração e [a]s infrações simples serão puníveis com multa com um valor compreendido entre o mínimo de 200,00 euros e o máximo de 2.000,00 euros por cada infração, podendo o Concedente optar pela simples advertência.”

44. *“Em caso de incumprimento grave pelo Concessionário de obrigações contratuais, ou estando o mesmo iminente, o Concedente pode, mediante sequestro, tomar a seu cargo o desenvolvimento das atividades concedidas (Cláusula 41.º do CE)”.*
45. *O concedente pode [ainda] resgatar a Concessão, por razões de interesse público, após o decurso do prazo fixado no Contrato ou, na sua falta, decorrido um terço do prazo de vigência do Contrato” [Cláusula 42.º do CE].*
46. Por fim, sem prejuízo dos fundamentos gerais de resolução do contrato e do direito de indemnização nos termos gerais, o Concedente pode resolver a Concessão nos casos tipificados na Cláusula 43.º do CE.
47. Por sua vez, a “concessionaria pode resolver a Concessão nos termos do artigo 332.º do Código dos Contratos Públicos” [Cláusula 44.º do CE].

A – Estudo de viabilidade Económico-Financeiro e modelo de Remuneração da Concessão

48. No Estudo de Viabilidade Económico-Financeira (EVEF) foi avaliado qual o modelo de remuneração da concessão, tendo em consideração as seguintes premissas do concurso:
 - A realização de cerca de 328 mil/Veículo.kilómetro (VKM) por ano na rede de TPR (incluindo cerca de 5% de VKM em vazio), os quais são complementados por cerca de 19 mil VKM a serem realizados pelos serviços ocasionais;
 - Uma melhoria substancial das condições de prestação do serviço [confidencial];
 - A manutenção dos tarifários em vigor, sem prejuízo das atualizações anuais;
 - Um maior controle por parte da Câmara Municipal da Guarda relativamente às características do serviço prestado, considerando-se o investimento nos Sistemas de Apoio à Exploração e de Bilhética Integrada sem Contato; e
 - A manutenção do risco da atividade no operador, o qual assume todo o risco de procura.

49. O Município menciona no documento de fundamentação que *“as obrigações que, do Caderno de Encargos, resultam para a Concessionária, nomeadamente quanto à configuração das redes, às condições dos veículos e ao preço a cobrar pelos títulos de transporte, tornam a concessão pouco ou nada atrativa do ponto de vista comercial para os putativos operadores”*.
50. Nesta senda, como *“tais obrigações consubstanciam obrigações de serviço público e, uma vez que os custos da exploração da concessão juntamente com uma margem de lucro razoável para a Concessionária não são cobertos pelas receitas da mesma”*, o Município entendeu *“necessário prever a atribuição pelo Concedente à Concessionária de compensação por obrigações de serviço público, nos termos do RJSPTP e do Regulamento (CE) nº 1370/2007”* (Cfr. Documento de Fundamentação).
51. O Município refere ainda que *“[e]sta compensação por obrigações de serviço público visa apenas assegurar a viabilidade económica da operação e considerar a existência de um lucro razoável por parte dos operadores de transporte, de modo a garantir o interesse da operação para os potenciais interessados, constituindo a remuneração da Concessionária e sendo submetida à concorrência através do preço base fixado no EVEF”*.
52. Nos termos previstos no Caderno de Encargos e do disposto no Regulamento (CE) nº 1370/2007, *“esta compensação por obrigações de serviço público está sujeita ao mecanismo de ajustamento à compensação em caso de sobrecompensação”*.

a) Pressupostos gerais

53. Com fundamento na análise do EVEF, o modelo contratual baseia-se no pagamento de uma compensação por Obrigações de Serviço Público (OSP), estimando-se para o 1.º ano da concessão o valor máximo da compensação financeira a pagar pelo município ao operador que ganhar a concessão de [confidencial] €/ VKM.
54. Os encargos associados às compensações de serviço público serão, no máximo, de cerca de 1[confidencial] euros no conjunto dos 5 anos (ao quais acresce o IVA à taxa de 6%).
55. O modelo económico tem como pressuposto principal que o serviço de Transporte Público Rodoviário não será suficiente para garantir a cobertura dos custos operacionais, sendo de destacar que se perspetiva ao longo da concessão que a taxa de cobertura dos custos pelas receitas apresente um intervalo de variação entre [confidencial] % e [confidencial] % (cfr. Tabela 42 do EVEF).

b) Previsões económicas

• **Receitas**

56. As previsões económicas sobre as receitas tiveram por referência as receitas associadas à operação de Transporte Público Rodoviário, as receitas tarifárias decorrentes da venda dos títulos de transporte, dos serviços ocasionais e da publicidade nos autocarros.

57. Apresenta-se *infra* gráfico (Gráfico 1), com a repartição das receitas totais projetadas no modelo económico [confidencial].

Fonte: EVEF, adaptado pela AMT.

58. [confidencial]

59. [confidencial]

60. [confidencial]:

61. [confidencial]

62. [confidencial]

• **Custos**

63. As previsões relativas aos *custos com o pessoal* tiveram por referência o número de motoristas necessários para realizarem a operação dos TUG num total de 10 e o dimensionamento do quadro de pessoal segundo análises de *benchmarking*.

64. Neste sentido, e tendo ainda em consideração o total do VKM produzidos, estima-se que os custos com pessoal variem entre os [confidencial] € e os [confidencial] € por VKM produzido, em função do ano considerado.

65. Os Fornecimento e Serviço Externos (FSE) foram estimados em [confidencial] €/ano (valores de 2021), nos quais se incluem [confidencial] euros de custos com combustível⁷ e os custos com Parque de Material e Oficinas (PMO), tendo-se estimado um custo de aluguer para o ano inicial de [confidencial] €.

66. Perspetiva-se a realização de investimentos no montante total de [confidencial] €, no primeiro ano, essencialmente com a aquisição de frota, com o pressuposto de obtenção de mais

⁷ Tendo por referência 347.200 VKM e um desconto global de 5,7% do preço do combustível, o que corresponde a um preço por litro de 1,049 €/l.

valia de [confidencial] € no último ano da concessão resultante da alienação do ativo imobilizado tangível (material circulante).

- **Resultados Operacionais**

67. No que se refere aos resultados operacionais, o modelo financeiro tem como pressuposto a atribuição de compensações financeiras no montante de [confidencial] €/VKM (o equivalente a [confidencial] euros/ano).

68. Com efeito, e considerando as estimativas de receitas e de custos perspectiva-se o seguinte:

[confidencial]

Fonte: EVEF, adaptado pela AMT.

III – DA ANÁLISE

69. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

- «*Autoridade de transportes*» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
- «*Serviço público de transportes de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

70. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as

autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.

71. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
72. Assim, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes urbanos.
73. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁸.
74. De sublinhar que a celebração de contrato interadministrativo entre Municípios e as respetivas Comunidades Intermunicipais e Autoridades Metropolitanas, se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, de forma a:
 - Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços⁹;

⁸ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

⁹ Ver também “O parecer prévio da AMT”, disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-prévio-vinculativo-do-regulador.pdf>

- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
 - Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
75. Considera-se que a contratualização de serviços públicos deve ser sempre articulada entre os Municípios e as Comunidades Intermunicipais, em particular, no caso em concreto, em que se pretende atribuir Direitos exclusivos ao operador no que concerne às linhas definidas nas peças procedimentais do Concurso.
76. Ora, nesta senda, importa sublinhar que se afigura imperativo que o presente procedimento não prejudique o contrato regional da CIMBSE, tendo em particular atenção que se está a atribuir um direito exclusivo às linhas constantes dos Anexos ao CE (alínea a) da Cláusula 9.º do CE).
77. Nos termos do consignado no artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.
78. Neste âmbito, considera-se que parece ter sido dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
79. Para afirmar o referido no parágrafo anterior, entre outros aspetos referidos nos parágrafos *infra*, foi tido em conta que foi celebrado Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências do Serviço Público de Transporte de Passageiros entre o

Município da Guarda e a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE), a 10 de setembro de 2018, através do qual o Município delegou e partilhou competências com aquela Comunidade Intermunicipal, relacionadas com o serviço público de transporte de passageiros de abrangência municipal, com exceção da concessão do “Serviço de Transporte Urbanos da Guarda (objeto do presente Parecer).

80. Além disso, de acordo com o Município, o presente concurso pretende dar cumprimento *“aos objetivos de política de mobilidade estabelecidos no Plano de Ação de Mobilidade Urbana e Sustentável da Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (PAMUS - SBE), o qual constitui o documento de referência para os objetivos políticos e operacionais para a mobilidade [naquele] território”* (Cfr. Doc. 3 – Fundamentação da Concessão).
81. Ora, nesta senda, realça-se, mais uma vez, que o presente procedimento não pode prejudicar o contrato regional da CIMBSE.
82. Por fim, acresce referir ainda que “para a preparação deste concurso, a CM Guarda desenvolveu dois estudos complementares:
- Estudo para Restruturação da Rede de Transportes Públicos Urbanos de Passageiros da Guarda; e
 - Estudo de Viabilidade Económico-financeira, Análise de Riscos e Justificação dos Tarifários para a concessão da rede futura.
83. Refere o Município que *“com estes estudos foi possível avaliar o funcionamento da rede atual, de modo a compreender em que medida esta rede serve adequadamente as necessidades dos vários utilizadores, identificando os pontos de maior concentração da procura e aqueles em que a oferta não se justifica.”*
84. Com base nessa análise *“foi desenvolvida uma proposta de rede, a qual tem como objetivos operacionais: potenciar o crescimento da procura do transporte público urbano na Guarda e contribuir para o aumento da racionalidade económica da operação”*.
85. Conforme referido pelo Município, *“[a] preparação do processo concursal para a contratualização das redes de transporte urbano da Guarda passou pelo desenvolvimento de uma proposta de rede que aumenta substancialmente o nível de cobertura da população servida”,* sendo que *“[a] melhoria da rede foi realizada por via da reestruturação das linhas atualmente em vigor, tanto a nível de percurso como de horários, de forma a poder servir o melhor possível a população que reside, trabalha ou visita a cidade.*

86. Foram desenhadas 5 linhas de transporte, de modo a proporcionar transporte público aos principais equipamentos e serviços da cidade; bem como garantir a ligação com os serviços ferroviários (principalmente os Intercidades); com a Plataforma Logística; e com os bairros mais periféricos da cidade.
87. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência¹⁰ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
88. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
 - *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*
 - *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.*
89. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de

¹⁰ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

90. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

91. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos “gross cost” e “net cost”, em que nos primeiros:

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

- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
92. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹¹ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
93. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
94. O Município referiu no documento de Fundamentação da Concessão, que faz parte do procedimento, que procedeu à *"análise de cada uma das formas de exploração do serviço público de transportes, sendo que, dessa análise, resultou a exclusão [...] da exploração direta e a exploração através de operador interno [do serviço público de transportes]"*, devido à *"inexistência de capacidade técnica, de meios e de recursos humanos na Câmara Municipal"*.
95. *"A CM Guarda analisou as duas modalidades de contrato de serviço público e optou pela modalidade de concessão de serviço público", "por ser aquela que melhor se adequa às capacidades atuais do Município, nomeadamente em termos de acompanhamento, fiscalização e monitorização do serviço que venha a ser prestado pelo Concessionário."*
96. Mais refere o Município que *"a opção por um contrato de prestação de serviço, em que o operador é remunerado pelo serviço prestado, pressupõe que a autoridade de transportes teria controlo absoluto sobre a receita da operação"*.
97. A CM Guarda esclareceu que "[confidencial]"

¹¹ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

98. Mais refere que *“uma opção por este modelo de contratualização impor, do ponto de vista da capacitação, a contratação de uma equipa de várias pessoas, nomeadamente para a função comercial e de controlo de receitas”, sendo que esta “opção [iria] comportar o risco de o operador, isto é, o prestador do serviço, não sentir qualquer incentivo para a captar novos passageiros e inverter tendência para a diminuição da procura”.*
99. Entende, pois, o Município que a *“opção tomada para o modelo contratual de concessão permitirá promover a sustentabilidade do sistema, garantindo níveis de risco, de custos e de responsabilidade para o Município da Guarda compatíveis com os seus objetivos e com o cumprimento possível dos prazos legais de implementação do RJSPTP e assegurará um nível de interesse elevado por parte dos operadores, em sede de concurso”.*
100. O Município escreveu ainda na sua fundamentação que *“a opção pela celebração de contrato de concessão com um operador de serviço público, selecionado através de um procedimento concorrencial, consubstancia a decisão mais adequada que permite promover a sustentabilidade do sistema do serviço público de transporte de passageiros, garantindo a partilha equilibrada de riscos, custos e responsabilidades entre a CM Guarda e o operador”.*
101. No que respeita ao prazo contratual da concessão a CM Guarda fixou-o em 5 anos, tendo em consideração:
- “[confidencial];
 - *Importa garantir a estabilidade contratual ao futuro operador para que se promova um benefício económico inequívoco e imediato para a região, por manutenção do valor global pago em compensações por obrigações de serviço público (OSP) e pela contratação de outros serviços a valores mais baixos;*
 - *É necessário garantir o equilíbrio do modelo económico-financeiro e garantir a contenção dos compromissos financeiros assumidos pelos municípios”.*
102. Parece, pois, que a opção da adoção do modelo contratual de concessão do serviço público de transporte de passageiros, pelo prazo de 5 anos, em regime de exclusividade, se encontra em linha com os modelos e prazos contratuais estabelecidos no Regulamento, no RJSPTP e no CCP para a prestação de serviços em modo rodoviário ligeiro, com este objetivo e volume de produção, na medida em que parece ser aquele que melhor permitirá prosseguir os interesses públicos a cargo da CM Guarda e,

conjugado com outras opções de remuneração do operador, garante o equilíbrio do modelo económico-financeiro do contrato, permitindo também a amortização dos investimentos feitos pelo concessionário - no tempo reputado necessário-, em normais condições de rentabilidade da exploração.

103. Contudo, de referir que, ainda que não seja obrigatório que o prazo contratual seja equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimentos, mas atenta a incerteza dos pressupostos¹², o nível de exigência do procedimento, e o investimento que é exigido, será de ponderar o prazo contratual previsto, de forma a garantir a sua atratividade para o mercado.
104. É de salutar o disposto na Cláusula 29.º do CE que vem estabelecer um período de transição da concessão, que terá a duração de seis meses a contar do início da vigência do Contrato (definido na Cláusula 3ª do CE), durante o qual a Concessionária não assume obrigações de operação e manutenção, sendo que durante esse período a Concessionária deverá obter todas as licenças e autorizações necessárias para o exercício das atividades concessionadas, bem como preparar toda a estrutura de Recursos Humanos e meios técnicos necessários para o exercício integral da concessão, que se crê permitir uma maior abertura à concorrência e a existência de potenciais novos concorrentes.
105. O Município optou pelo estabelecimento deste período de transição de 6 meses tendo por *“objetivo garantir que a saída dos operadores que atualmente asseguram os serviços que serão objeto do contrato e o início da operação objeto deste contrato se processará sem disrupções”*, considerando *“que 6 meses é um período razoável, no qual, o operador que vencer o concurso deverá proceder à instalação dos meios materiais e humanos necessários à operação contratualizada”*.
106. No caso em apreço, *«o modelo escolhido é o de “net cost”, assumindo o operador o risco associado à procura, ainda que seja necessário considerar a existência de uma compensação monetária por parte do município da Guarda»*, sendo que *«todas as receitas tarifárias, bem como todas as indemnizações compensatórias e financeiras, são do operador»* (Cfr. Doc. 2 -Estudo de viabilidade Económico-Financeiro].
107. Com fundamento na análise do EVEF, o modelo contratual baseia-se no pagamento de uma compensação por OSP, estimando-se para o 1.º ano da concessão o valor máximo

¹² Agravada pelos efeitos económicos e nos pressupostos da pandemia Covid19, que deverá ser ponderada.

- da compensação financeira a pagar pelo município ao operador que ganhar a concessão de [confidencial] €/VKM.
108. Os encargos associados às compensações de serviço público serão, no máximo, de cerca de [confidencial] euros no conjunto dos 5 anos (ao quais acresce o IVA à taxa de 6%).
109. O modelo económico tem como pressuposto principal que o serviço de Transporte Público Rodoviário não será suficiente para garantir a cobertura dos custos operacionais, sendo de destacar que se perspetiva ao longo da concessão que a taxa de cobertura dos custos pelas receitas apresente um intervalo de variação entre [confidencial] % e [confidencial] % (cfr. Tabela 42 do EVEF).
110. [confidencial].
111. Não se perspetiva com a atribuição de compensações por Obrigações de Serviço Público a sobre recuperação de custos, permitindo o EVEF concluir que o Transporte Rodoviário de Passageiros tem uma natureza estruturalmente deficitárias.
112. Resulta do modelo um VAL de [confidencial] euros (TIR de [confidencial] % na perspetiva do Pós-financiamento e *Pay back* de [confidencial] anos), valor que a CMG considera interessante para atrair empresas de operadores de transportes.
113. Com fundamento nesta informação, conclui-se que o modelo permite a recuperação do investimento e a remuneração do lucro razoável dentro dos limiares aceitáveis
114. [confidencial]
115. [confidencial]
116. [confidencial]
117. É certo que não é possível estimar quais os impactos económicos da COVID-19 na economia em geral e no setor do transporte público em particular.
118. Poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises. Para a economia portuguesa foram, até à presente data, publicadas as projeções do Banco de Portugal (em 26-03-2020) e do Fundo Monetário Internacional (em 14-04-2020), conforme os quadros seguintes:

	2020	2021
Varição do PIB	-3,7% a -5,7%	0,7% a 1,4%
Taxa de desemprego	10,1% a 11,7%	9,5% a 10,7%

Projeção do Banco de Portugal para a Economia Portuguesa (26-03-2020)

	2020	2021
Varição do PIB	-8,0%	5,0%
Taxa de desemprego	13,9%	8,7%

Projeção do Fundo Monetário Internacional para a Economia Portuguesa (14-04-2020)

119. Da análise das referidas projeções, conclui-se que no 2020 existirá quebra da atividade económica e no ano de 2021 poderemos ter recuperação da atividade económica.
120. De qualquer modo e considerando que o início da operação ocorrerá em meados de 2020, ou seja, no rescaldo da crise pandémica, seria de equacionar a revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita.
121. Seria, pois, recomendável a revisão das estimativas relativas à procura/receita, no que respeita ao primeiro ano de vigência do contrato (incluindo os seis meses de período de transição) e que seja solicitado à AMT Parecer no que respeita às eventuais alterações que se pretendam introduzir nas peças do procedimento concursal em apreço após essa análise.
122. No que respeita ao reforço da oferta regular do serviço, previsto no n.º 4 da Cláusula 10º do CE, o mesmo deverá ter em consideração o artigo 31.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e no que respeita à remuneração a acordar tem de se ter em conta critérios objetivos, referentes aos gastos incorridos pelo operador e receitas reais, tendo por referência os valores apurados para todo o concurso (receitas e VKM), em particular, no que respeita aos serviços ocasionais.
123. Tal cláusula não poderá servir de cláusula de escape aos critérios contratuais apreciados pela AMT e por outras instituições, como é o caso do Tribunal de Contas.
124. Considerando os dados disponibilizados pelo Município – valor do contrato e critérios de adjudicação –, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (na sequência de procedimento concorrencial), e perante remunerações que se afigura não ultrapassarem o necessário para cobrir os custos ocasionados com

- o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas diretas e indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
125. No Estudo de Reestruturação da Rede, refere-se que *“é de extrema importância que o operador proceda ao carregamento da rede TUG no SIGGESC (como aliás está obrigada a fazê-lo nos termos do artigo 22.º do RJSPTP), o que permitirá assegurar uma descrição mais rigorosa dos serviços prestados, não apenas no que se refere aos percursos de cada uma das linhas, mas também à lógica de paragens e de horários”*.
126. Assim, no respeito à inexistência de informação detalhada sobre a operação atual do sistema de informação constantes do artigo 22.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, relatada nas peças que compõem o procedimento, considera-se relevante que o Município apure e comunique à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de informação nacional (SIGGESC), bem como deverá apurar outros eventuais incumprimentos contratuais, uma vez que o incumprimento das obrigações prevista nos artigo 22.º, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
127. Realça-se, por um lado, a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração.
128. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais¹³ estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos, antecipadamente, os parâmetros correspondentes à remuneração do operador pela prestação de serviços.

¹³ Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) *A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.»* Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

129. As obrigações a que o operador de transporte estará obrigado abrangem os seguintes aspetos:
- *Rede, o que inclui a realização do conjunto de carreiras definidos com os percursos e horários determinados no presente concurso e considerando o sistema tarifário também enunciado;*
 - *Pessoal;*
 - *Material circulante;*
 - *Sistema de Apoio à Exploração e Sistema de Bilhética;*
 - *Subcontratação;*
 - *Avaliação de desempenho;*
 - *Reporte de informação e fiscalização;*
 - *Processo de transição”.*
130. Encontram-se, pois, previstos no PC, no CE e respetivos anexos, um conjunto bastante amplo e específico de obrigações, designadamente, de reporte de informação, e um conjunto de indicadores objetivos que concorrem para a aferição do seu cumprimento, bem como um regime sancionatório que gradua as infrações tipificadas em muito graves, graves e simples, de acordo com a sua gravidade, com o correspondente valor mínimo e máximo de multa a aplicar.
131. Nas peças procedimentais encontra-se ainda prevista a possibilidade de sequestro, de resgate e de resolução contratual (por cada uma das partes), nas situações devidamente tipificadas e de acordo com a legislação aplicável.
132. No entanto, importa sublinhar que se deve estabelecer uma sanção para todas as obrigações elencadas e tanto quanto possível evitar conceitos indeterminados (por exemplo: “interesse público”, “mais curto prazo possível”, “urgência possível”, entre outros), sem que os mesmos se encontrem devidamente densificados no articulado ou clausulado das peças do procedimento, por *forma a mitigar as divergências interpretativas entre município e operador.*
133. Por outro lado, importa esclarecer os potenciais concorrentes relativamente à existência ou não de terminal ou interface público afeto àquela atividade e, caso exista, quais as taxas e Regulamentos aplicáveis pela sua utilização, sem prejuízo do cumprimento de

todas as obrigações legais relativas a interfaces/terminais, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

134. O Município deverá incluir no CE o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
135. A atualização contínua da informação de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual¹⁴, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
136. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
137. A aferição da compliance dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, ab initio, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
138. Acresce que se considera este um procedimento equitativo, aberto e transparente, uma vez que as condições de contratação são claras e simples.
139. Ainda assim, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos

¹⁴ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada¹⁵, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{16.17}

140. Considera-se assim que o CE especifica com grau adequado, face ao volume de produção associado ao contrato, os deveres de informação que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município, potenciando uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.
141. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros¹⁸, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público¹⁹.
142. O Município deve garantir que o operador possui os adequados dos sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias²⁰.
143. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de

¹⁵ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

¹⁶ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

¹⁷ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

¹⁸ "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

¹⁹ Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

²⁰ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

144. Para o efeito, é essencial²¹, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
145. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
146. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.²²
147. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
148. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados

²¹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

²² Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

149. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²³, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal, após adjudicação.
150. Sem prejuízo das Recomendações e Determinações elencadas *infra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser concessionado os Transportes Urbanos da Guarda.
151. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²⁴, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{25.26}

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

²⁴ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, “As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas”.

²⁵ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, “é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”.

²⁶ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, “o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

152. Nesse sentido, relatórios de execução contratual também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ²⁷mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
153. Deve por isso ser assegurado, expressamente, que o operador deve transmitir os dados necessários, para a elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, eventualmente pelo gestor do contrato, sobre pena de autoridade de transportes não poder cumprir²⁸.
154. Nesta sequência, considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
155. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

156. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades *suprarreferidas* e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.

²⁷ Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam " *É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.*"

²⁸ A AMT emitiu orientações a este respeito (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

157. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
158. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados²⁹, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
159. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
160. Face ao exposto, considera-se ser de determinar o seguinte:
- a) Que se apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento das obrigações, e tanto quanto possível evitar conceitos indeterminados, sem que os mesmos se encontrem devidamente densificados no articulado ou clausulado das peças do procedimento, seguindo as orientações anteriormente transmitidas pela AMT³⁰;
 - b) Que sejam utilizados os mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
 - c) O cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público passageiros em operação, devendo o Município apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, que dados se encontram em falta no sistema de

²⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

³⁰ Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a30-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a30-e-conduc3a7c3a30-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a30-versc3a30-previa.pdf>

informação nacional (SIGGESC), bem como apurar outros eventuais incumprimentos contratuais;

- d) O cumprimento das regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder;
- e) Que se dê cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- f) Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se proceda às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- g) O cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos;
- h) Que se contemple a obrigação contratual de entrega de reportes de execução contratual, com dados objetivos, pré-determinados e sindicáveis;
- i) Que o reforço da oferta regular do serviço, previsto no n.º 4 da Cláusula 10º do CE, deverá ter em consideração o artigo 31.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e no que respeita à remuneração a acordar ter-se-á de ter em conta critérios objetivos, referentes aos gastos incorridos pelo operador e receitas reais, tendo por referência os valores apurados para todo o concurso (receitas e VKM).

161. Face ao exposto, considera-se ser de recomendar *verbi gratia* que se garanta:

- j) Tendo em consideração a situação epidemiológica decorrente do COVID 2019, que o Município analise e pondere a revisão em baixa, as estimativas relativas à procura/receita, no que respeita ao primeiro ano de vigência do contrato (incluindo os seis meses de período de transição) e que seja solicitado à AMT Parecer, caso pretenda introduzir alterações nas peças do procedimento concursal em apreço, na sequência dessa análise³¹;

³¹ Ponderar se é considerado necessário visitar nas peças do procedimento – que irão conformar o contrato a celebrar – questões tais como: (i) Reposição do equilíbrio financeiro do contrato, com fundamento na alteração das circunstâncias, (ii) Possibilidade(s) de a execução do contrato ser total ou parcialmente suspensa, com fundamento na impossibilidade temporária de cumprimento, (iii) Modificação do Contrato por razões de interesse público ou por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (nestes casos, dependendo da situação concreta, poderá haver lugar a reposição do equilíbrio financeiro ou o

- k) Que o presente procedimento concursal não prejudica o contrato regional da CIMBSE;
- l) Informação aos concorrentes sobre a existência ou não de terminal ou interface público afeto àquela atividade e, caso exista, informar sobre as regras de utilização e custos associados, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro; quais as taxas e Regulamentos aplicáveis pela sua utilização;
- m) Que o cumprimento de obrigações se reporte a períodos de referência claros sob pena de eventuais incumprimentos se diluírem em aferição de dados em períodos mais longos;
- n) Que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias e sindicabilidade dos dados de operação que sejam apresentados;
- o) Se seguem orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- p) Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- q) Que são cumpridas as obrigações decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração;

direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, de acordo com critérios de equidade), (iva) Cláusulas que acomodem casos de "força maior", fundamentando um incumprimento total ou parcial do contrato (esta possibilidade depende da existência e do conteúdo de cláusulas contratuais de força maior), desde que a parte que o invoque fundamente o efeito da situação de alerta na impossibilidade de cumprir pontualmente o contrato e a impossibilidade de adotar medidas alternativas, ou a insuficiência das mesmas. Em tese, o cocontratante poderá, ainda, eventualmente resolver o contrato, com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, desde que a resolução não implique grave prejuízo para a realização do interesse público no caso concreto, ou, ainda que implique grave prejuízo, quando a manutenção do contrato coloque manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo

- r) Que o operador deve colaborar com o Município para que este possa elaborar os relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019³²³³;
 - s) Finalmente, recomenda-se também que, da execução contratual resulte a avaliação e informação, sobre:
 - i) As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
 - ii) Especificar que custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se confirma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.
162. Finalmente de referir que, a 16-03-2019 a AMT comunicou às autoridades de transportes que *“atentas as limitações às atividades de entidades públicas e privadas, decorrentes das restrições impostas e/ou recomendadas pelo Governo e Direção-Geral da Saúde, no contexto de natureza excecional de prevenção e contenção da pandemia COVID -19, somos a sugerir a V. Exas, nos termos do Código dos Contratos Públicos, e sempre que possível, a ponderação de alargamento ou prorrogação de prazos inerentes ao cumprimento de obrigações no âmbito de procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, que estejam em preparação ou a decorrer. Entre tais obrigações, poderá estar em causa o prazo para a apresentação das propostas, de forma a garantir que as mesmas são elaboradas e avaliadas em condições adequadas e de efetiva concorrência”*, pelo que se recomenda que tal seja devidamente tido em conta.
163. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de

³² Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: *“o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”*.

³³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

discrionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

164. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, antes do seu lançamento, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a fundamentação em pressupostos sólidos, a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

V – DAS CONCLUSÕES

165. Sem prejuízo das Recomendações e Determinações elencadas *supra*, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento pré-contratual a lançar pelo Município estão em *compliance* com o enquadramento legal em vigor, de modo a ser concessionado os Transportes Urbanos da Guarda.
166. De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento pré-contratual, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e no sancionamento das mesmas.
167. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores elou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na cidade.
168. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento contratual assume sentido positivo, ainda que condicionado às Determinações e à ponderação das Recomendações referidas no ponto IV, assim como ao cumprimento das



obrigações legais decorrentes dos diplomas mencionados, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte da AMT.

169. De referir que o parecer é convolado em negativo, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado de recomendações legalmente vinculativas.

Lisboa, 30 de abril de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho