

## PARECER N.º 37/AMT/2020

### SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I – DO OBJETO

1. Foi rececionado na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o ofício 2019,CM,S,G,5752 do Município de Vila Real (29-11-2019) para os efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. O referido ofício tinha como anexos (CD) a fundamentação da proposta, o estudo de viabilidade económico-financeira, a certidão da câmara municipal relativa aos transportes públicos de passageiros do concelho de Vila Real, o programa de concurso e o caderno de encargos (incluindo 12 anexos).
3. Após pedido de elementos adicionais por parte da AMT (e-mail datado de 13-01-2020), foram obtidas respostas do Município de Vila Real através de, respetivamente, ofício datado de 14-02-2020 e de email datado de 21-04-2020.
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (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.
5. 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, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.

6. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como aplicáveis ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>;
  - 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 a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.
7. 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), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (doravante Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.
8. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
9. Em primeiro lugar, a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

<sup>5</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

10. Em segundo lugar, 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 a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

11. A fundamentação da proposta, que serve de enquadramento à operação, refere que o Município de Vila Real assumiu as suas competências como autoridade de transportes no âmbito do RJSPTP *“fruto da existência de uma já longa experiência no desenvolvimento de um serviço público de transporte de passageiros, até ao momento, de âmbito urbano”*.
12. O Município de Vila Real refere ainda que já existe uma concessão de serviço público de transporte de passageiros de âmbito urbano pelo que, perante a necessidade de contratualizar a execução dos serviços de âmbito interurbano, *“a articulação destas duas redes, que até ao momento presente são executadas de forma independente, representará um significativo passo no alcance dos vetores estratégicos”*:
  - Promover os objetivos da política de transportes através da coordenação e da integração física, tarifária e lógica do serviço público de transporte de passageiros no município;
  - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada do serviço público de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desse serviço;
  - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente do serviço de transporte, graças à maximização da utilização dos meios empregues na prestação deste serviço;
  - Permitir a melhor identificação da totalidade do serviço público, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do mesmo;
  - Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão deste serviço público;

- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
13. A futura concessão do serviço público de transporte de passageiros faz parte do plano de mobilidade do Município, com os seguintes objetivos de promoção da mobilidade urbana em Vila Real:
- Reforço do uso do transporte coletivo;
  - Otimização do percurso (inter)urbano, de forma a agilizar a deslocação até ao centro da cidade;
  - Redução da dependência do automóvel privado;
  - Integração do transporte flexível;
  - Proteção dos espaços nobres da cidade do excesso de automóveis;
  - Reforço do papel destes espaços nobres como suporte das deslocações pedonais e atividades sociais/de lazer;
  - Digitalização dos transportes públicos (app móvel, bilhética);
  - Transformação da mobilidade ambientalmente sustentável.
14. A rede de serviço público de transporte de passageiros foi estruturada em linhas urbanas, linhas interurbanas e transporte flexível. A rede urbana atual é constituída por cinco linhas diurnas, uma linha noturna e um serviço aos domingos. No novo desenho da rede, três das linhas diurnas vão ser estendidas e vão ser criadas três novas linhas diurnas. A linha noturna e o serviço aos domingos não vão ser alterados. A rede interurbana será constituída por 13 linhas. Por fim, o serviço público de transporte de passageiros flexível vai abranger as zonas onde a densidade populacional não justifica a expansão da rede regular.
15. Da experiência do Município de Vila Real, que opera a rede urbana desde 2004, a procura pelo serviço público de transporte de passageiros tem sido relativamente estável nos últimos anos, com cerca de 1,4 milhões de passageiros por ano. Considerando as alterações à rede referidas no ponto anterior, o Município de Vila Real estima que a procura pela nova rede urbana rondará os cerca de 1,7 milhões de passageiros por ano.

16. Relativamente à rede interurbana, foi estimada uma procura de cerca de 2300 pessoas por ano, com base no número de habitantes por freguesia que utilizam o transporte público e o número de alunos transportados atualmente pelas carreiras interurbanas no contexto do transporte escolar. Por fim, o Município de Vila Real estima que cerca de 4500 pessoas utilizarão o serviço público de transporte de passageiros flexível.
17. Com base na definição da nova rede e na estimativa de procura acima apresentadas, a empresa PWC elaborou o estudo de viabilidade económico-financeira de suporte à concessão de transporte público de passageiros.
18. Os principais pressupostos nos quais assenta este estudo são os seguintes:
  - Cálculo da receita: assenta no número de validações por tipo de bilhete e no preço dos bilhetes aplicados nos percursos urbanos e suburbanos;
  - Investimento: foi considerado um investimento inicial em 14 autocarros interurbanos e 14 autocarros urbanos, assim como dois minibus elétricos, que irão operar na linha 7;
  - Extensão da linha: cerca de 1,4 milhões de quilómetros percorridos no serviço urbano e 0,4 milhões de quilómetros percorridos no serviço interurbano.
  - Procura: 1,7 milhões de passageiros transportados no serviço urbano; 2300 pessoas no serviço interurbano, dos quais cerca de 38% serão estudantes, com reflexos nos passes escolares;
  - Publicidade nos autocarros urbanos: receita anual de cerca de [confidencial];
  - Possibilidade de aluguer dos 14 autocarros interurbanos, como forma de o operador maximizar a sua operação. A estimativa de receita associada a esta atividade acessória é de cerca de [confidencial];
  - Horizonte temporal de exploração de 10 anos.
19. Outro pressuposto é a opção pelo modelo de concessão (“*net cost*”), o qual se justifica uma vez que: i) o Município de Vila Real não tem o *know-how* para explorar este serviço, que os operadores privados têm; ii) o modelo de concessão permite transferir para o operador uma parte significativa dos riscos associados a esta exploração; e iii) mitigação dos investimentos avultados inicial e de manutenção.
20. Assim, a empresa PWC utilizou a informação acima apresentada, nomeadamente a nova rede de transporte urbano, assim como as estimativas de procura na rede urbana

e suburbana e os pressupostos, para estimar a viabilidade económico-financeira do serviço público de transporte de passageiros.

21. Desta forma, a empresa PWC estimou que a receita anual associada à exploração do serviço público de transporte de passageiros urbano, incluindo receita relativa à publicidade e ao transporte flexível, será de cerca de [confidencial] euros no início da concessão e pode aumentar até [confidencial] euros no final da mesma, considerando a manutenção das atuais percentagens de validação por tipologia de bilhete e um aumento anual de 0,25% no número de passageiros transportados.
22. A receita anual associada ao serviço público de transporte de passageiros interurbano poderá atingir os cerca de [confidencial] euros no final da concessão, considerando um aumento anual de 0,25% no número de validações e um repartição da receita em 65% proveniente de passes escolares e 21% de bilhetes multiviagem.
23. Em relação aos custos operacionais, a empresa pwc estima que estes representem uma média de cerca de [confidencial] euros anuais, com os custos com combustíveis e os custos com pessoal a representarem cerca de 44,6% e 41,7% dos custos operacionais, respetivamente.
24. Os encargos com o transporte flexível foram estimados em cerca de [confidencial] euros anuais, considerando uma taxa de utilização de 15%, 50 viagens anuais por utilizador, um custo de 1,5 euros por quilómetro e a afetação de 2 colaboradores à gestão deste serviço. A receita anual deste serviço foi estimada entre [confidencial] euros/ano, durante o prazo de concessão.
25. Tal como acima referido, foi estimado um investimento de cerca de [confidencial] euros, na aquisição de 14 autocarros interurbanos, 14 autocarros urbanos e 2 minibus elétricos. No final do prazo de concessão, o operador será ressarcido pelo respetivo valor residual. Da atual concessão, são transferidos 8 autocarros, assim como outros ativos, cujo valor total foi estimado em cerca de [confidencial] euros.
26. Deste estudo, realizado para um horizonte temporal de exploração de 10 anos, é possível concluir que os custos de exploração do serviço público associado à nova rede que o Município de Vila Real pretende implementar são superiores às receitas que o mesmo poderá expectavelmente gerar, pelo que será necessário prever o pagamento de uma indemnização compensatória pelas obrigações de serviço público impostas.
27. De acordo com este estudo, o montante da indemnização compensatória deve estar compreendido entre [confidencial] euros anuais, no cenário em que sejam permitidos

alugueres, ou entre [confidencial] euros anuais, no cenário em que não sejam permitidos alugueres.

28. Neste sentido, o Município de Vila Real optou por estabelecer o montante de 800 mil euros anuais, montante esse que será o preço base do concurso público.
29. Foi ainda efetuado um comparador público, i.e., uma comparação da opção do modelo de exploração do serviço público através de uma concessão com a opção da exploração ser realizada pelo próprio município, assente na comparação do *value for money* destas 2 opções. Assim, foram calculados os *cash flows* da exploração direta com os *cash flows* da concessão e os mesmos foram comparados através do cálculo do valor atual líquido (VAL) para ambas as opções. Este é de -[confidencial] euros na opção da exploração direta e de - [confidencial] de euros na opção da concessão, o que permite concluir que o regime de exploração através de uma concessão apresenta benefícios financeiros para o erário público.

### III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

30. O caderno de encargos<sup>6</sup> estabelece, na cláusula 1.<sup>a</sup>, que o contrato tem por objeto a atribuição e regulação da concessão do serviço público de transporte de passageiros regular e flexível por modo rodoviário no Município de Vila Real e a cláusula 6.<sup>a</sup> estabelece que esta concessão é explorada em regime de exclusividade, não obstante a exploração por outros operadores dos percursos inter-regionais ou intermunicipais, com tomada e largada de passageiros.
31. A cláusula 8.<sup>a</sup> estabelece que são afetos à concessão os bens indicados na parte A do anexo IV do caderno de encargos, bem como os abrigos, os sinais de trânsito H20 e os postaletes que se encontrem instalados nas paragens previstas na rede, sem prejuízo da utilização simultânea dos mesmos pelos operadores dos percursos inter-regionais e intermunicipais.
32. Segundo a cláusula 9.<sup>a</sup>, constitui obrigação da concessionária disponibilizar à concessão, a expensas suas, todos os bens que se mostrem necessários ou convenientes à boa prossecução das atividades compreendidas na concessão, ficando os mesmos afetos à concessão, nomeadamente o material circulante, o sistema de

---

<sup>6</sup> Que contém os seguintes anexos: anexo 1 – percursos da rede urbana; anexo 2 – percursos da rede interurbana; anexo 3 – avaliação do desempenho da concessionária; anexo 4 – ativos da concessão; anexo 5 – plano da operação; anexo 6 – obrigações de informação; anexo 7 – plano de imagem e comunicação; anexo 8 – sistema de gestão do transporte flexível; anexo 9 – código de exploração; anexo 10 – títulos de transporte e sistema tarifário; anexo 11 – plataforma de gestão e monitorização; anexo 12 – estrutura de pessoal; anexo 13 – modelo de declaração para aceitação de jurisdição de centro de arbitragem institucionalizado.

informação, as máquinas e/ou postos de venda de títulos de transporte e os abrigos ou postaletes que assinalam as paragens previstas na rede.

33. Segundo a cláusula 10.<sup>a</sup>, a quantidade e as características técnicas do material circulante a afetar à concessão pela concessionária devem cumprir todas as exigências legais aplicáveis e ser adequadas à satisfação da procura em cada momento.
34. Estabelece a mesma cláusula que a concessionária deve afetar à concessão, ao longo de toda a vigência desta, o número mínimo de veículos que integram o material circulante indicado na proposta, e que este deve cumprir as exigências mínimas referidas na parte B do anexo IV do caderno de encargos.
35. Acresce ainda que os veículos devem apresentar ainda as seguintes características mínimas: i) cumprir a legislação no que concerne à disponibilidade e segurança de passageiros com mobilidade reduzida e/ou crianças até aos 16 anos; ii) ser equipado à frente e atrás com painéis eletrónicos (de LED) alfanuméricos, que indiquem o número do percurso em serviço e o seu destino, com ligação direta e automática ao sistema de bilhética; iii) ter ar condicionado; (iv) ser equipado com sistema de bilhética e sistema de geolocalização por GPS; (v) ter um desenho e um layout gráfico representativo da imagem da concessão.
36. As cláusulas 11.<sup>a</sup> e 12.<sup>a</sup> estabelecem que a concessionária pode realizar atividades complementares ou acessórias, desde que haja autorização prévia expressa por parte da concedente, a qual autoriza desde logo as seguintes atividades, com utilização dos recursos humanos e material circulante afetos pela concessionária à concessão:
  - Serviço de transporte escolar através de circuitos especiais;
  - Serviço de transporte comercial de passageiros;
  - Atividades publicitárias, com as devidas restrições e com reserva de espaço para a publicidade institucional.
37. A cláusula 12.<sup>a</sup> estabelece ainda que a concessionária deve manter uma contabilidade analítica que permita separar, por um lado, as atividades concedidas e cada uma das atividades complementares ou acessórias autorizadas e, por outro lado, cada uma das atividades apresentadas no ponto anterior e outras que venham a ser autorizadas.
38. Por fim, a mesma cláusula estabelece que a realização daquelas atividades não pode prejudicar o funcionamento normal e com qualidade da concessão e que a concedente



tem direito a receber anualmente uma percentagem não inferior a 2,5% das receitas obtidas pela concessionária provenientes da exploração das atividades autorizadas.

39. Na cláusula 18.<sup>a</sup> é estabelecido que o período de transição de inicia na data de início da vigência do contrato e durante este período, os atuais operadores continuam a prestar o serviço público de transporte a seu cargo e a concessionária deve obter todas as licenças e autorizações para o exercício das atividades concedidas e ultimar as ações necessárias para assumir a mesma, incluindo apresentar à concedente o primeiro plano de operação e o plano de implementação do sistema de gestão do transporte flexível, entre outros.
40. De acordo com a cláusula 19.<sup>a</sup>, uma vez findo o período de transição, inicia-se o período de funcionamento normal, o qual termina na data em que cessar o contrato, qualquer que seja a causa. Durante este período, a concessionária deve cumprir integralmente todas as obrigações do contrato e não deve haver interrupção ou quebra de continuidade nas atividades incluídas na concessão.
41. A cláusula 20.<sup>a</sup> determina que, no âmbito do objeto da concessão, a concessionária é responsável pela realização das atividades seguintes (lista não limitativa nem taxativa):
- Operar o serviço público de transporte regular e flexível de passageiros por modo rodoviário, incluindo a rede, o material circulante, material embarcado, o SI/TIC e outros bens, necessários à boa prossecução das atividades incluídas na concessão;
  - Garantir que o serviço de transporte cumpra, em cada momento, todas as necessidades de procura que se venham a verificar, organizando adequadamente os respetivos níveis de serviço e assegurando condições de comodidade, rapidez e segurança;
  - Promover e implementar um adequado sistema informatizado de gestão de ocorrências anómalas, incidentes e acidentes;
  - Prestar os serviços de transporte concessionados a todos os clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei;
  - A prestação do serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo contrato;
  - Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados;

- Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes e que se projetem na atividade de exploração, nos termos das disposições legais e regulamentares vigentes em cada momento;
  - Obter e atualizar todas as autorizações e/ou licenças;
  - Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades de operação, incluindo as referidas no código de exploração que constitui o anexo X do caderno de encargos;
  - Operar a plataforma de gestão e monitorização da exploração;
  - Operar o sistema de gestão do transporte flexível;
  - Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação vigente;
  - A gestão e monitorização da circulação e a implementação de um sistema de apoio à exploração;
  - Proceder à articulação com terceiros que interajam no serviço público em causa nos termos do contrato ou por força das determinações legais ou regulamentares.
42. A cláusula 21.º determina que a concessionária deve apresentar anualmente à concedente, para aprovação, um plano de operação elaborado de acordo com o disposto no anexo V ao caderno de encargos.
43. A cláusula 22.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária deve proceder ao reforço da oferta do serviço público de transporte de passageiros para satisfazer o aumento ocasional de procura, o qual não confere direito a qualquer acréscimo da compensação nem à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato.
44. Da mesma forma, de acordo com a cláusula 23.º, a concedente pode, por razões de interesse público e mediante decisão unilateral fundamentada, determinar ajustamentos pontuais aos serviços concessionados, os quais não conferem direito a qualquer compensação nem à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato
45. A cláusula 31.º estabelece que os títulos de transporte a disponibilizar são os que constam do anexo X ao caderno de encargos, estando, no entanto, a concessionária obrigada a cumprir a legislação e os regulamentos em matéria de títulos de transporte, nomeadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro. Para além disto, a concessionária fica impossibilitada de emitir títulos de transporte fora do sistema de bilhética, sem que haja autorização por parte da concedente.

46. De acordo com a cláusula 32.<sup>a</sup>, a definição do regime tarifário incumbe exclusivamente à concedente, devendo a concessionária aplicar os tarifários que constam do anexo X ao caderno de encargos. Na eventualidade de a concedente deliberar alguma subvenção aos tarifários acima referidos, concessionária e concedente têm o dever se de articular, com vista à implementação da subvenção em causa. Esta articulação estende-se à implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART).
47. Esta mesma cláusula estabelece ainda que a receita tarifária é da titularidade da concessionária.
48. No anexo X ao caderno de encargos estão definidos não só todos os títulos que devem ser disponibilizados pela concessionária, assim como o respetivo tarifário, o qual poderá ser atualizado e/ou alterado de acordo com o estabelecido na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, n.º 94, de 16 de maio. Este anexo estabelece ainda que a concessionária tem a obrigação de disponibilizar as bonificações e/ou descontos tarifários determinados pelo Estado, nomeadamente o passe 4\_18 e o passe sub23.
49. A cláusula 33.º determina que a concessionária deve proporcionar um sistema de bilhética integrado sem contacto, com as características mínimas listadas no anexos X e XI ao caderno de encargos e as indicadas na proposta, o qual é parte integrante da plataforma de gestão e monitorização da exploração.
50. A mesma cláusula estabelece que o sistema de bilhética deve permitir o acesso pela concedente, a qualquer momento e por via informática, a toda a informação relevante para a monitorização da execução do contrato e deve permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em tempo real.
51. De acordo com a cláusula 37.<sup>a</sup>, a concessionária obriga-se a prestar à concedente todas as informações e esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, incluindo informações sobre: a ocorrência de situações de emergência ou incidentes; a ocorrência de situações que afetam o normal funcionamento do serviço; relatórios anuais com todas as informações desagregadas por percurso previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, n.º 94, de 16 de maio, da AMT; e relatórios mensais e anuais elaborados de acordo com o anexo VI ao caderno de encargos.
52. A cláusula 42.<sup>a</sup> estabelece que a concedente detém poderes de fiscalização, os quais não envolvem qualquer responsabilidade da concedente pela execução das tarefas

inerentes à exploração da concessão. Além do mais, o contrato pode ainda ser fiscalizado por entidades que, nos termos da lei, tenham competências na matéria, nomeadamente a AMT.

53. A cláusula 43.<sup>a</sup> define as disposições relativas ao gestor do contrato, nomeado pela concedente, estabelecendo que este tem, entre outras, as competências seguintes: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da concessionária; (ii) utilizar a caução; (iii) assegurar a ligação quotidiana entre as partes contratantes; (iv) analisar os relatórios remetidos à concedente sobre o desempenho da concessionária; e (v) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.
54. De acordo com a cláusula 45.<sup>o</sup>, é obrigação da concessionária instalar uma plataforma de gestão e monitorização da exploração, que integre o sistema de bilhética, e que cumpra o disposto na proposta e no anexo XI ao caderno de encargos, devendo o mesmo estar a operacional desde o primeiro dia o período de funcionamento normal do contrato.
55. A mesma cláusula estabelece que a concessionária deve assegurar à concedente acesso remoto e de modo desmaterializado ao sistema e à informação nele disponibilizada, permitindo, entre outros, a exportação dos registos de georreferenciação de todos os serviços de transporte efetuados pelo material circulante afeto à concessão.
56. A cláusula 47.<sup>a</sup> estabelece que a monitorização do desempenho da concessionária tem por base os indicadores de avaliação de desempenho constantes do anexo III ao caderno de encargos.
57. Assim, e de acordo com o anexo referido no ponto anterior, a avaliação do desempenho da concessionária é feito com regularidade anual e tem por base os seguintes indicadores:
  - Realização de viagens: relação entre o número de viagens realizadas e o número de viagens planeadas, calculada de forma autónoma para os percursos na rede urbana e na rede suburbana. A pontuação máxima é atribuída quando este indicador seja superior a 99,8%;
  - Cumprimento de horário: relação entre o número de viagens realizadas no cumprimento do respetivo horário e o número total de viagens realizadas, também ele calculado de forma autónoma para os percursos na rede urbana e na rede suburbana. As viagens em que não ocorrem atrasos são aquelas em que o desvio

em termos de horário em qualquer das paragens abrangidas pela viagem não apresenta um adiantamento superior a 1 minuto ou um atraso superior a 5 minutos nos percursos da rede urbana e 10 minutos nos percursos na rede suburbana. A pontuação máxima é atribuída quando este indicador seja superior a 99,5%;

- Segurança rodoviária: avalia a segurança rodoviária na prestação dos serviços pela concessionária, com base no número de acidentes e na sua gravidade. A pontuação máxima é atribuída quando tenham ocorrido não mais do que 2 acidentes sem feridos;
- Fiabilidade do material embarcado: relação entre o número de viagens com avarias e/ou quebras no funcionamento do material embarcado e o número total de viagens realizadas. A pontuação máxima é atribuída quando este indicador seja inferior a 0,5%;
- Disponibilidade de lugares: relação entre o número de viagens realizadas com excesso de passageiros e o número total de viagens realizadas. A pontuação máxima é atribuída quando este indicador seja inferior a 0,5%;
- Avaliação qualitativa da concessão: este indicador avalia outros aspetos não incluídos nos pontos anteriores, incluindo os aspetos: análise das reclamações; adoção de medidas corretivas em resposta às reclamações; cumprimento dos deveres de informação e comunicação; qualidade do sistema de transporte flexível a pedido e o nível de adesão por parte da população; incrementos de procura; avaliação através dos inquéritos de satisfação de clientes.
- No final, a avaliação global do desempenho da concessionária resulta de uma ponderação de cada um dos indicadores apresentados anteriormente. A pontuação máxima é atribuída quando avaliação global da concessão for superior a 9.

58. De acordo com o mesmo anexo, é aplicado um sistema de penalizações e incentivos. Com efeito, está previsto que seja aplicada uma penalização no valor de 50 mil euros em caso de pontuação global final de “insuficiente” e um incentivo de redução para metade do montante a pagar à concedente correspondente à exploração das atividades autorizadas, no caso de se verificar uma pontuação global de “bom”.

59. A AMT solicitou esclarecimentos ao Município de Vila Real, entre outros, sobre a regularidade da avaliação de desempenho, sugerindo que uma avaliação mensal permitiria evitar diluir, num período mais alargado, quebras relevantes da prestação do serviço público. O município argumentou que a avaliação de desempenho “é

*independente dos mecanismos de monitorização de situação de incumprimento” e que uma “maior regularidade [na avaliação de desempenho resultaria em] custos de preparação e análises superiores aos benefícios daí decorrentes”.*

60. A cláusula 48.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária deve promover, durante a vigência do contrato, a realização de um inquérito de satisfação aos clientes sobre o serviço prestado pela concessionária, a efetuar por uma entidade independente. O resultado definitivo e o sumário dos inquéritos devem ser divulgados ao público em todos os postos de venda e nos sítios da internet da concedente e da concessionária.
61. A cláusula 49.<sup>a</sup> define que a concessionária assume, expressa, integral e exclusivamente, a responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, nomeadamente os riscos relativos à procura, à oferta e ao investimento.
62. De acordo com a cláusula 50.<sup>o</sup>, pela exploração do serviço público de transporte regular e flexível de passageiros por modo rodoviário, a concessionária tem o direito de receber: a receita tarifária; a receita dos passes dos alunos que beneficiam do transporte escolar; outros direitos legalmente garantidos à concessionária perante entidades terceiras; e, por parte da concedente, uma compensação anual por obrigações de serviço público, a qual não pode ser superior a 800 mil euros, acrescida de IVA à taxa legal em vigor. Esta compensação será atualizada anualmente, em função da variação do preço do gasóleo e do índice de preços no consumidor, excluindo habitação.
63. A cláusula 53.<sup>a</sup> estabelece que a concedente tem direito à partilha dos benefícios da exploração obtidos pela concessionária no caso de ocorrerem modificações unilaterais das condições da concessão pela concedente com efeito económico favorável à concessionária e/ou alterações legislativas de carácter específico que tenham impacto direto favorável sobre os gastos e/ou rendimentos da concessionária relativos às atividades objeto do contrato ou, ainda, outras situações identificadas na lei.
64. De acordo com a cláusula 54.<sup>a</sup>, a concedente deve proceder aos necessários ajustamentos na compensação por obrigações de serviço público quando se verificarem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis à concessionária, ajustamento esse que se deverá traduzir na eliminação integral da situação de sobrecompensação, através de um pagamento da concessionária à concedente pelo valor em questão.

65. A cláusula 55.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária tem direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro<sup>7</sup> do contrato apenas no caso de modificação unilateral, imposta pelo concedente, se da mesma “*resultar, comprovadamente, uma diminuição dos rendimentos ou aumento dos gastos (...) da execução do contrato, desde a data em que ocorreu(eram) o(s) evento(s) gerador(es) da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo do contrato, num valor superior a [confidencial]*”. A reposição do equilíbrio económico-financeiro incidirá exclusivamente sobre a parte de aumento dos gastos ou de diminuição dos rendimentos situada acima deste limiar.
66. De acordo com a cláusula 64.<sup>a</sup>, a concedente pode aplicar sanções pecuniárias em caso de incumprimento não justificado pela concessionária das obrigações, incluindo as resultantes de determinações da concedente emitidas nos termos da lei ou do contrato, sem prejuízo de poderem ser aplicadas outras sanções, designadamente o sequestro, resgate e a resolução do contrato.
67. Esta mesma cláusula estabelece que os incumprimentos da concessionária de classificam em leves, graves e muito graves. Consideram-se infrações leves, sancionáveis com uma sanção pecuniária de 1000 euros por cada incumprimento verificado, as seguintes:
- a) Não manter os bens afetos à concessão em perfeitas condições de higiene e limpeza, incluindo o incumprimento do plano de limpeza do material circulante constante do plano de operação aprovado pela concedente;
  - b) Descuidar os meios de comunicação utilizados para disponibilizar e divulgar aos clientes as informações legal ou contratualmente exigidas;
  - c) Atraso não superior a dois dias no fornecimento de documentos, dados ou informações obrigatórias nos termos do caderno de encargos e dos respetivos anexos ou solicitados pela concedente;
  - d) Incumprimento do dever de fiscalização e de controlo da observância pelos clientes das condições de utilização dos transportes coletivos constantes, nomeadamente do cumprimento dos deveres e obrigações dos passageiros previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e demais legislação aplicável;

---

<sup>7</sup> O pedido de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato deve incluir: i) descrição detalhada do evento ou eventos elegíveis; ii) indicação da disposição ou disposições contratuais na(s) qual(is) se fundamente o pedido; iii) quantificação detalhada, fundamentada no aumento de gastos e/ou na redução de rendimentos (líquido de aumentos de rendimentos ou redução de gastos, se aplicável), decorrente diretamente do evento ou eventos elegíveis.

- e) Atraso superior a cinco dias na resposta a reclamações apresentadas pelos clientes nos termos do anexo IX do caderno de encargos;
- f) Incumprimento das horas de partida previstas a cada momento, por atraso entre zero e cinco minutos no que respeita a percursos da rede urbana, ou 10 minutos no que respeita a percursos da rede interurbana, em mais do que 20 viagens num mês;
- g) Incumprimento das horas de partida previstas a cada momento, por adiantamento até um minuto (inclusive), em mais do que 20 viagens num mês;
- h) Incumprimento das horas de chegada a paragens previstas a cada momento, por atraso até cinco minutos no que respeita a percursos da rede urbana, ou 10 minutos no que respeita a percursos da rede interurbana, em mais do que 40 viagens num mês;
- i) Desvios do itinerário estabelecido na rede vigente a cada momento, sem causa justificada, por cada veículo, em distância entre um e três quilómetros;
- j) Manter um veículo do material circulante em serviço com o respetivo material embarcado avariado;
- k) Incumprimento do dever de divulgação ao público ou de atualização da informação exigida por lei ou pelo contrato respeitante à concessão;
- l) Conduta inadequada dos funcionários na sua relação com os clientes ou a concedente, censurável nos termos do disposto no código de exploração;
- m) Inobservância do disposto na lei quanto a livros de reclamações;
- n) Incumprimento do plano de vistoria aos postos de venda, do manual de procedimentos para situações de emergência, do plano de gestão de resíduos ou do plano de vistoria às paragens constantes do plano de operação aprovado pela concedente;
- o) Atraso na comunicação à concedente de qualquer anomalia no material embarcado, de acordo com o plano de manutenção preventiva e corretiva da plataforma de gestão e monitorização da exploração;
- p) Não disponibilização à concedente do acesso à plataforma de gestão e monitorização da exploração;
- q) Interrupção, durante pelo menos duas horas, da disponibilização de dados em tempo real na plataforma de gestão e monitorização da exploração;



- r) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores que resultem de um comportamento de culpa leve por parte da concessionária, seu funcionário ou agente.
68. Consideram-se infrações graves, sancionáveis com sanção pecuniária até 2500 euros por cada incumprimento verificado, as seguintes:
- a) Incumprimento da legislação em matéria de higiene e segurança no trabalho, segurança social e demais legislação aplicável às atividades concedidas;
  - b) Incumprimento de obrigação tributária;
  - c) Ter capital próprio negativo;
  - d) Qualquer obstrução ao trabalho de inspeção da concedente ou de outras autoridades competentes;
  - e) Incumprimento das regras respeitantes à comunicação das alterações da operação e anomalias que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço;
  - f) Incumprimento das horas de partida previstas a cada momento, por atraso superior a cinco minutos no que respeita a percursos da rede urbana, ou 10 minutos no que respeita a percursos da rede interurbana, em mais do que 20 viagens num mês;
  - g) Incumprimento das horas de partida previstas a cada momento, por adiantamento superior a um minuto, em mais do que 20 viagens num mês;
  - h) Incumprimento das horas de chegada a paragens previstas a cada momento, por atraso superior a cinco minutos no que respeita a percursos da rede urbana, ou 10 minutos no que respeita a percursos da rede interurbana, em mais do que 40 viagens num mês;
  - i) Desvios do itinerário estabelecido na rede vigente a cada momento, sem causa justificada, por cada veículo, em distância superior a três quilómetros;
  - j) Não tomar ou largar clientes, sem causa justificada, em qualquer das paragens previstas no plano de operação;
  - k) Atraso superior a dois dias, mas inferior a 10 dias, no fornecimento de documentos, dados ou informações obrigatórias nos termos do caderno de encargos e dos respetivos anexos ou solicitados pela concedente;
  - l) Não ter em pleno funcionamento todas as funcionalidades da plataforma de gestão e monitorização da exploração;

- m) Interrupção, durante 24 horas, da disponibilização, da informação em tempo real aos clientes ou à concedente sobre a localização dos veículos do material circulante em serviço de cada percurso e o tempo de espera em cada paragem;
  - n) Incumprimento do plano de imagem e comunicação aprovado pela concedente;
  - o) Incumprimento de quaisquer obrigações de garantia estabelecidas no caderno de encargos;
  - p) Incumprimento das obrigações da concessionária previstas para o período de transição;
  - q) Interrupção, suspensão ou rejeição não autorizada da venda de qualquer título de transporte pré-comprado ou passe ou do seu carregamento em qualquer posto de venda;
  - r) Utilização do material circulante em desconformidade com os requisitos legais e/ou as exigências definidas no caderno de encargos e na proposta;
  - s) Utilização do material circulante em inadequado estado de manutenção;
  - t) Incumprimento das indicações e/ou instruções da concedente emitidas nos termos da lei ou do contrato;
  - u) Incumprimento, total ou parcial, pela concessionária, das obrigações estipuladas no CCP;
  - v) Atraso no cumprimento dos prazos expressamente estabelecidos no caderno de encargos ou impostos por qualquer disposição legal ou regulamentar, ou decisão administrativa;
  - w) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores que resultem de um comportamento de negligência grosseira por parte da concessionária, seu funcionário ou agente.
69. Consideram-se infrações muito graves, sancionáveis com uma sanção pecuniária de 10000 euros por cada incumprimento verificado, as seguintes:
- a) Atraso no início da exploração, designadamente por causa da falta das condições necessárias para a assunção plena de todas as obrigações da concessão no termo do período de transição por facto imputável à concessionária;
  - b) Falta de obtenção, manutenção, renovação ou reposição das licenças e autorizações necessárias à exploração;

- c) Falta de obtenção prévia da autorização expressa da concedente para a prática de atos ou atividades que, nos termos da lei ou do contrato, dependem da tal autorização;
- d) Prática de tarifários ou emissão de títulos de transporte diferentes dos definidos no anexo X ao caderno de encargos ou impostos pela concedente nos termos da lei, ou em desconformidade com o disposto no referido anexo, nas imposições da concedente ou na legislação ou regulamentos aplicáveis;
- e) Não admissão da entrada no material circulante de qualquer cliente que reúna as condições para tal;
- f) Interrupção ou suspensão de qualquer percurso, salvo casos excecionais admitidos na lei ou no caderno de encargos;
- g) Não pagamento de montantes devidos à concedente nos termos do Contrato;
- h) Violação da obrigação de garantir que a responsabilidade subsidiária é assumida plenamente pelo(s) novo(s) sócio(s) no momento da transmissão das participações sociais;
- i) Violação da obrigação de não ceder, alienar ou por qualquer outro modo onerar, total ou parcialmente, as suas posições jurídicas contratuais decorrentes da concessão ou realizar qualquer negócio jurídico, oneroso ou gratuito, com efeitos práticos iguais ou semelhantes, sem a prévia autorização da concedente;
- j) Desobediência ilegítima das ordens de alteração do serviço determinadas pela concedente nos termos da lei ou do Contrato;
- k) Atraso superior a 10 dias, no fornecimento de documentos, dados ou informações obrigatórios nos termos do caderno de encargos e dos respetivos anexos ou daqueles solicitados pela concedente;
- l) Falsificação de qualquer informação ou documentos que a concessionária deva facultar à concedente ou a outras autoridades competentes;
- m) Falta de contratação ou renovação de qualquer das apólices de seguro que a concessionária se encontre obrigada a subscrever, assim como o incumprimento das obrigações relativas a estas apólices e de outras obrigações;
- n) Não apresentação da documentação solicitada pela concedente necessária para a obtenção pela concedente de quaisquer subsídios e apoios financeiros no âmbito do objeto do Contrato;

- o) Incumprimento das regras de segurança rodoviária em vigor;
  - p) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores que resultem de um comportamento doloso por parte da concessionária, seu funcionário ou agente.
70. Esta mesma cláusula estabelece que, em caso de reincidência da mesma infração, quando ocorram cinco ou mais num ano contratual, o valor da sanção aplicável é elevado em um terço e estabelece também que a aplicação de sanções contratuais pecuniárias não impede a aplicação cumulativa das penalizações económicas associadas à avaliação de desempenho.
71. De acordo com a cláusula 66.<sup>a</sup>, a concedente por, mediante resgate, assumir o exercício das atividades concedidas, quando se verifique qualquer uma das seguintes situações, por motivos imputáveis à concessionária: i) quando ocorra ou esteja iminente a cessação ou suspensão, total ou parcial, das atividades concedidas; ou iii) quando se verifiquem perturbações ou deficiências graves na organização ou regular desenvolvimento das atividades concedidas ou no estado geral das instalações e equipamentos, que comprometam a segurança de pessoas ou bens, ou a continuidade ou regularidades da exploração.
72. Do mesmo passo, a cláusula 68.<sup>a</sup> estabelece que a concedente pode resgatar a concessão e tomar a exploração das atividades concedidas sempre que razões de interesse público o justifiquem, desde que decorrido um terço do prazo de vigência do contrato. Neste caso, as partes devem assegurar a continuidade do desenvolvimento das atividades concedidas, sem quebras de qualidade, regularidade e continuidade e a concessionária tem direito a uma indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes.
73. A cláusula 69.<sup>a</sup> define que a concedente pode resolver unilateralmente a concessão, sem que a concessionária tenha direito a indemnização, nos seguintes casos: i) aplicação do montante máximo de sanções contratuais; ii) suspensão ou interrupção do serviço em qualquer percurso não permitidas por lei ou pelo contrato, por duração superior a 20 horas por ano contratual; iii) incumprimento pela concessionária de decisões judiciais relativas à concessão ou de quaisquer entidades com poderes de regulação sobre as atividades concedidas; iv) declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução sujeição a qualquer medida judicial de recuperação de empresa ou inabilitação judicial ou administrativa; v) condenação da concessionária por delito que afete a sua honorabilidade profissional ou a impeça de desenvolver qualquer uma

das atividades concedidas; vi) exercício, pela concessionária, de prática fraudulenta que lese o interesse público.

74. Ademais, a concessionária pode resolver o contrato, de acordo com a cláusula 70.<sup>a</sup>, embora não possa interromper nem suspender o cumprimento das suas obrigações até à efetiva resolução do contrato, comprometendo-se ainda a prestar todo o auxílio que lhe seja solicitado pela concedente.
75. A cláusula 73.<sup>a</sup> estabelece que os bens e direitos afetos à concessão, incluindo as benfeitorias realizadas a esses bens pela concessionária, reverterem gratuitamente, para a concedente ou para a(s) entidade(s) designada(s) por esta, no momento da extinção da concessão, independentemente da sua causa. Os bens e direitos objeto de reversão devem sê-lo livres de quaisquer ónus ou encargos.

#### **IV – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DO CONCURSO**

76. O artigo 1.<sup>o</sup> estabelece que o objeto do concurso é a adjudicação de uma proposta para a celebração de um contrato de concessão do serviço público de transporte regular e flexível de passageiros por modo rodoviário.
77. O artigo 8.<sup>o</sup> estabelece que as propostas devem ser constituídas pelos seguintes documentos: i) documento europeu único de contratação pública (DEUCP); ii) declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, em conformidade com o modelo constante do anexo III ao programa do concurso; iii) declaração de aceitação da jurisdição do centro de arbitragem institucionalizado “Centro Nacional de Arbitragem da Construção”; iv) documento no qual conste a indicação numérica e por extenso da compensação anual devida à concessionária por obrigações de serviço público; v) documento do qual conste a indicação da percentagem, com uma casa decimal, numérica e por extenso, das receitas obtidas pela concessionária, provenientes da exploração das atividades autorizadas, que a concedente tem direito a receber da concessionária; vi) documento do qual conste a proposta de plano de operação que a concessionária se propõe executar; vii) especificações técnicas do sistema de bilhética; viii) especificações técnicas da plataforma de gestão e monitorização da exploração; ix) conta provisória da concessão para a duração de 10 anos; x) documento de designação

do representante comum do agrupamento e respetivos instrumentos de mandato emitidos por cada um dos membros do agrupamento, no caso de o concorrente revestir a forma de agrupamento.

78. O artigo 13.º dispõe que a adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, sendo adjudicada a proposta que obtiver o valor mais elevado na pontuação global da proposta. Esta corresponde a uma média ponderada das pontuações afetas aos fatores compensação, partilha, oferta urbana, oferta interurbana e material circulante, na qual os ponderadores são 40%, 5%, 30%, 12,5% e 12,5%, respetivamente.
79. O fator compensação resulta da diferença entre o preço base e o montante da compensação anual proposta pela concessionária. Este fator é tanto mais elevado quanto maior for a diferença entre aqueles dois termos.
80. O fator partilha resulta de uma fórmula logarítmica, a qual atinge o seu máximo com a percentagem de 100 e o seu mínimo com a percentagem de 2,5. Sublinha-se que uma percentagem de partilha inferior a 2,5% levará à exclusão do concorrente.
81. Os fatores oferta urbana e oferta suburbana resultam também eles de uma fórmula logarítmica, que valoriza o número de quilómetros efetuados anualmente nos serviços em ambas as redes. Assim, se o número de quilómetros a efetuar não for superior a 1,4 milhões na rede urbana e a 428 mil na rede suburbana, estes fatores assumem o valor de 0.
82. O fator material circulante resulta de uma média ponderada dos subfatores média das emissões, lugares sentados e média de quilometragem, na qual os ponderadores são 40%, 30% e 30%, respetivamente.
83. O artigo 14.º estabelece que, no caso de a decisão de adjudicação resultar numa operação de concentração sujeita a notificação prévia nos termos do direito nacional e europeu da concorrência aplicável, deve o adjudicatário notificar a autoridade da concorrência competente e informar simultaneamente a entidade adjudicante da notificação referida e mantê-la atualizada sobre os desenvolvimentos do procedimento.
84. O artigo 16.º estabelece que o adjudicatário deve, no prazo de 6 dias a contar da notificação da decisão de adjudicação, constituir a sociedade concessionária, com a qual será outorgado o contrato e deve também apresentar documentação comprovativa da constituição da referida sociedade e da realização integral do seu capital social.

85. O artigo 17.º define que a sociedade concessionária deve prestar, no prazo de 10 dias a contar da notificação da decisão de adjudicação, uma caução correspondente a 20% do produto das compensações por obrigação de serviço público anual indicada na proposta.

## V – DO PARECER

### Autoridade de transportes

86. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no 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»*”;
87. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>.
88. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos.
89. Neste contexto, considera-se que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>10</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de

---

<sup>8</sup> De acordo com o RJSPTP “*«Serviço público de transporte 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 desenvolve 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*”.

<sup>9</sup> De acordo com o RJSPTP, “*«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal»*, o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas”.

<sup>10</sup> Tal como refere o Guião do IMT disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As

recursos públicos, bem como a otimização administrativa, a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade intermunicipal e a melhoria dos serviços prestados às populações<sup>11</sup>.

90. No caso concreto, estando em causa linhas municipais, intermunicipais e inter-regionais, constata-se que o procedimento foi objeto de articulação entre o Município de Vila Real e as CIM do Douro e do Alto Tâmega.

### **Do contrato de serviço público e compensações**

91. 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 a operadores de serviço público, através da celebração de contrato de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência daquele serviço público.
92. 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;
  - «*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;
  - «*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,

---

Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

<sup>11</sup> Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.



*durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.*

93. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>12</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”<sup>13</sup>.*
94. Por outro lado, 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”.*
95. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, 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”.*

---

<sup>12</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão Europeia *“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, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>13</sup> 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.

96. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica 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 transporte 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.
97. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>14 15</sup> assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na concessão o operador é o maior responsável por ambos.
98. No caso concreto, o Município de Vila Real optou por um contrato de concessão (“*net cost*”), pelas razões seguintes:
- O Município de Vila Real não dispõe de know-how para a exploração do serviço de transportes, ao nível dos recursos, eficiência de custos, economias de escala, procedimentos, entre outros, considerando que o mesmo é explorado em regime de concessão desde 2004;
  - Transferência de risco do município para o operador;
  - Mitigação do investimento inicial e de manutenção;

---

<sup>14</sup> Comunicação interpretativa da Comissão Europeia sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>15</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia considera este código como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

- Possibilidade de o operador recorrer ao aluguer ocasional de viaturas, como forma de maximizar a sua utilização.
99. Aliás, de sublinhar que o exercício de diagnóstico realizado pelo Município de Vila Real constitui um relevante exemplo de como a informação relativa aos circunstancialismos locais fundamenta de forma determinante a escolha do modelo concursal adequado ao caso concreto. De sublinhar igualmente a realização de múltiplos exercícios de levantamento e avaliação da realidade do território, o que confere maior certeza à política pública que se pretende desenvolver, bem como uma maior garantia de que não só se pode alcançar uma maior maximização dos recursos públicos como oferecer o melhor serviço que aqueles recursos permitem.
100. É disso exemplo a opção do Município de Vila Real de reestruturar a rede do serviço público de transportes rodoviário de passageiros. Assim, a rede urbana foi reestruturada, com o objetivo de: i) alargar a área de influência do sistema de transportes; ii) melhorar as condições de serviço; e iii) potenciar o uso do transporte coletivos como alternativa relevante ao uso do transporte individual. Nesse sentido, o novo desenho da rede urbana prevê a extensão de três linhas já existentes e a criação de três novas linhas, resultando numa nova rede urbana constituída por 8 linhas, com aumento das frequências nas linhas já existentes.
101. A nova rede interurbana é constituída por 13 linhas, com frequências de entre duas e sete circulações por dia, e com reforço durante o período escolar, uma vez que esta rede visa, em grande parte, dar resposta às necessidades de transporte escolar. O Município de Vila Real, não tendo um conhecimento aprofundado da procura ao nível da rede interurbana, previu, no caderno de encargos, a possibilidade de ajustar as frequências e os horários nesta rede, através do plano de operação, deixando-se assim margem de manobra para proceder aos ajustes que se revelarem necessários.
102. Além das redes urbanas e interurbanas, será ainda incluído no objeto da concessão o serviço de transporte flexível, que tem como objetivo servir os habitantes das zonas rurais isoladas e dispersas e que, nesse sentido, deverá garantir o acesso aos centros urbanos, colmatando a ausência de ligação entre essas zonas e a rede do transporte de passageiros regular. Para tal, foi estabelecido uma distância mínima de 750 metros entre a área de residência do utente e a paragem mais próxima da rede de transporte de passageiros regular e uma duração máxima da viagem de duas horas.
103. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por*

*obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”<sup>16 17 18</sup>. “Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE’.*

104. No caso do Regulamento, o anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>19</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.

105. Acrescenta ainda a Comissão Europeia que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições*

<sup>16</sup> Comunicação da Comissão Europeia “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

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

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

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

*estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark*<sup>20 21</sup>, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outros, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável<sup>22</sup> pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.

106. O estudo da viabilidade económico-financeira da concessão apresentado pelo Município de Vila Real quantifica os custos e proveitos associados à exploração do sistema público de transporte de passageiros no município, o que permite concluir que os custos são superiores às respetivas receitas, pelo que daí decorre a necessidade de pagar ao operador uma compensação pela obrigação de serviço público (indemnização compensatória).
107. Face à documentação apresentada e à descrição das disposições do procedimento concursal, podemos concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de concorrente(s) para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse

---

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

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

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

comercial do(s) operador(es), a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública.

108. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer um operador em relação a outros em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas atribuído na sequência de procedimento concursal), e perante perspetivas de rentabilidade que se afigura permitirem cobrir os custos ocasionados com o serviço público mas também adequada remuneração.
109. O estudo de viabilidade económico-financeira apresentado pelo Município de Vila Real assentou em *“informação de diversas fontes, disponibilizada pelo Município de Vila Real, e informação específica do mercado obtida através de fontes de informação de domínio público e privado”*. A metodologia preconizada foi a de estimar a receita e o custo associado à nova rede e, assim, calcular o montante da indemnização compensatória, como a diferença entre aqueles parâmetros, acrescida do lucro razoável.
110. Assim, e começando pela receita na rede urbana, a pwc estima que esta atinja, em 2020, o montante de [confidencial] euros e [confidencial] euros no final da concessão, o que resulta numa taxa média de crescimento anual de 2,23%. Estes valores assentam nos pressupostos de que o número de validações apresente uma taxa média de crescimento de 0,25% e que as atuais percentagens de validação por tipologia de bilhete se mantenham. Foi também incluído na estimativa da receita um montante de cerca de [confidencial] euros anuais em publicidade (nos autocarros).
111. A AMT questionou o Município de Vila Real sobre se as atuais percentagens de validação por tipologia de bilhete integravam os efeitos do PART, uma vez que um dos efeitos deste programa foi o da substituição de títulos ocasionais por títulos mensais. O Município informou que o estudo de viabilidade económico-financeira foi efetuado com base em dados de 2018, os quais, naturalmente, não incluíam dados relativos ao PART<sup>23</sup>. De acordo com o município, *“os pressupostos de base [daquele estudo devem] representar a exploração normalizada do serviço de transportes, não devendo incluir mecanismos de incentivo que poderão não se manter durante todo o prazo da concessão”*. Não obstante, e ainda de acordo com o município e com o operador

---

<sup>23</sup> O PART foi estabelecido pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2019 e posteriormente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro.

Transportes Urbanos de Vila Real, a introdução do PART teve um impacto muito reduzido na receita.

112. A receita na rede suburbana foi estimada em cerca de [confidencial] euros em 2020 e de [confidencial] euros no final da concessão, o que resulta numa taxa média de crescimento anual de 2,36%. Considerando que o Município de Vila Real não tem ainda informação sobre a exploração desta rede, o preço médio dos bilhetes únicos foi calculado com base no número médio de quilómetros em cada linha, e foi considerado que 64% da receita seria proveniente de passes escolares e 21% de bilhetes multiviagem. Por fim, foi ainda incluído um montante de cerca de [confidencial] euros anuais referente a publicidade e ainda um montante relativo à taxa de serviço do transporte flexível.
113. A receita associada ao transporte flexível varia entre [confidencial] euros durante o prazo de concessão.
114. Assim, a estimativa de receita total é de cerca de [confidencial] euros em 2020 e [confidencial] de euros no final da concessão, sem inclusão das indemnizações compensatória.
115. A estimativa de investimento inicial em autocarros é de cerca de [confidencial] euros, que corresponde a: [confidencial] euros para a compra de 14 autocarros interurbanos usados, 14 autocarros urbanos e 2 minibus, com um investimento unitário de [confidencial] euros, [confidencial] euros e [confidencial] euros, respetivamente; [confidencial] euros de investimento nos ativos transferidos da antiga concessão, nomeadamente 8 autocarros urbanos; [confidencial] euros de investimento no sistema de apoio à exploração e sistema de bilhética; e [confidencial] euros de investimento na construção de abrigos e postes.
116. As principais rubricas de gastos são os custos diretos, nomeadamente combustíveis, e os gastos com pessoal. As estimativas apontam para um montante de [confidencial] euros de custos diretos em 2020 e [confidencial] euros no final da concessão, dos quais cerca de 76% são custos com combustíveis. Os gastos com pessoal foram estimados em cerca de [confidencial] euros em 2020 e [confidencial] euros no final da concessão, considerando um total de 53 motoristas ao longo de toda a concessão. As estimativas dos custos com o transporte flexível apontam para um montante de cerca de [confidencial] euros anuais.
117. Assim, estima-se que os custos operacionais atinjam o montante de [confidencial] euros em 2020, e [confidencial] euros no final da concessão com uma média nos 10 anos da concessão de cerca de [confidencial] euros.
118. Tendo em conta as estimativas acima apresentadas, é possível concluir que os custos estimados são superiores às receitas estimadas ao longo de toda a concessão, pelo

que será necessário que o Município de Vila Real pague uma indemnização compensatória à concessionária. Esta foi estimada entre [confidencial] euros anuais, considerando uma taxa de rentabilidade acionista de 10% e a possibilidade de a concessionária alugar de forma ocasional os autocarros interurbanos.

119. O estudo em causa apresenta algumas análises de sensibilidade dos montantes acima referidos, que parecem confirmar a estabilidade dos mesmos.
120. No caso concreto, é tido em conta o adequado retorno ao operador e, face aos dados apresentados, pode estimar-se que a rentabilidade acionista considerada permite ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade<sup>24</sup>, não se perfilando excessiva face aos circunstancialismos específicos e locais e ao nível de riscos identificado na documentação de fundamentação, afigurando-se, do mesmo modo, que esta será relevante para a atratividade do concurso e para garantir o menor nível de esforço público.
121. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte da primeira, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
122. Por esse motivo, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal mas estende-se à execução desses mesmos instrumentos.

### **Obrigações contratuais/Indicadores**

123. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente dados económicos, financeiros e de exploração, que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das

---

<sup>24</sup> Quanto a este aspeto, o município avaliou financeiramente a opção da exploração direta do serviço, concluindo que a sua prossecução pelo operador privado oferece vantagens financeiras, entre outras, tal como resulta da fundamentação.



regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente a AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>25</sup>.

124. É também essencial a transmissão de informação operacional que permita dar resposta às obrigações de reporte previstas no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, assim como a elaboração dos relatórios públicos previstos no Regulamento.
125. No que se refere a indicadores de desempenho, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e encontrar as causas de disrupções e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixados, tornando mais transparente a oferta de transporte público que o operador consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estima poder disponibilizar.
126. No caso concreto, são estabelecidos indicadores de desempenho, relacionados com o número de circulações realizadas, o cumprimento de horários, a segurança rodoviária, a fiabilidade do material embarcado, a disponibilidade de lugares e a avaliação qualitativa da concessão, aos quais correspondem sanções pelo seu incumprimento, também elas explicitamente definidas.
127. Outrossim, resulta que o apuramento do cumprimento dos indicadores de desempenho é efetuado com base anual. A AMT questionou formalmente o Município de Vila Real sobre esta opção, referindo a importância de um apuramento mais regular, sugerindo que este pudesse ter uma regularidade mensal, de forma a evitar diluir, num período alargado, quebras relevantes da prestação do serviço público. O Município de Vila Real defende que a avaliação de desempenho deve ser anual, por comportar custos elevados, sem haver grandes vantagens numa regularidade mensal mas sublinha que a avaliação do cumprimento contratual é efetuada a todo o momento e, de facto, a definição de algumas infrações, prevista no caderno de encargos, tem por base uma periodicidade mensal.

### **Do contrato de serviço público e outros aspetos contratuais**

128. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que o Município de Vila Real optou pela manutenção do tarifário atual, o que induz um menor risco de procura da concessão, designadamente pela aplicação de regras nacionais de atualização tarifária.

---

<sup>25</sup> De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento.

Desta forma, articula-se a exploração do serviço público com a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, bem como com o artigo 274.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2019 e que estabeleceu o PART<sup>26</sup>, bem como com o Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94/2019, de 16 de maio.

129. No que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que, além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento, o prazo de duração da concessão de 10 anos, foi estabelecido com o objetivo de, por um lado, manter o equilíbrio económico-financeiro da concessão e, por outro lado, não aumentar de forma significativa a indemnização compensatória a pagar pelo município.
130. Com efeito, e de acordo com o Município de Vila Real, considerando o investimento inicial e a vida útil dos autocarros, definir um prazo de concessão inferior a 10 anos implicaria um custo acrescido para o município, sem que tal representasse uma vantagem significativa.

#### **Documentação disponibilizada a concorrentes – procedimento concursal**

131. A Comissão Europeia, nas orientações já citadas, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.
132. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm de conhecer as informações próprias do setor, tais como a estrutura de custo adequada para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude do facto dos potenciais concorrentes poderem ser os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de ser garantido que a informação essencial está acessível a todos os concorrentes.
133. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da

---

<sup>26</sup> Posteriormente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro.

posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>27</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.

134. Por outro lado, quanto a este aspeto, importa referir que, não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>28</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrencialmente equitativos, tanto na preparação como na implementação desses serviços.
135. Sublinha-se, a este propósito, que o facto de estar em causa a implementação de uma nova rede de transportes em Vila Real contribui para esbater as vantagens potenciais do incumbente.
136. Por fim, é relevante a referência ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>29</sup>. Caso se venha a justificar, o mesmo é da responsabilidade do operador mas, de acordo com o caderno de encargos, este tem a obrigação de manter a autoridade de transportes informada sobre o andamento do processo.

### **Disposições laborais**

137. De acordo com o ponto 2.2.8. das orientações da Comissão Europeia já mencionadas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os*

---

<sup>27</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>.

<sup>28</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

<sup>29</sup> Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência [http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf).

*documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços»”.*

138. Referem também aquelas orientações<sup>30</sup> que as autoridades competentes dispõem de diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento; (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência; ou (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
139. Ainda segundo as mesmas orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviço público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes”.*
140. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
141. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do Código do Trabalho (CT), *“a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou estabelecimento que constitua uma*

---

<sup>30</sup> *“Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”*

*unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT”.*

142. De qualquer modo, devem os operadores pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>31</sup>, prestando toda a informação que seja necessária ao Município de Vila Real, e, quando solicitado, à Autoridade para as Condições do Trabalho.
143. Neste aspeto, de referir que deve ser adequadamente ponderada a correta previsão de “Custos com Pessoal”, incorporando as últimas alterações ao Acordo Coletivo de Trabalho celebrado com a ANTROP.

### **Outras considerações**

144. Uma vez que o anterior contexto económico fazia prever um aumento sustentado da procura e das receitas, face ao contexto da pandemia SARS CoV2/Covid 19, e ainda que sejam incertos os efeitos de curto e médio prazo do mesmo, foram solicitados esclarecimentos sobre a forma como o modelo contratual (incluindo económico e financeiro) acomoda a imprevisibilidade dos pressupostos de base (sobretudo procura e receitas) e sobre a forma como o contrato acomoda mecanismos de mitigação dessas incerteza (para o operador e para a autoridade de transportes).
145. Em resposta, o Município respondeu:
- *“Importa referir que no EVEF foi assumido um pressuposto conservador ao nível da procura e das receitas, tendo-se considerado uma evolução do número de passageiros transportados de +0.25%/ano e o preço dos bilhetes a evoluir em linha com a inflação esperada.*
  - *No que concerne à alocação de riscos do modelo contratual, a opção por um modelo de concessão teve subjacente a transferência, para o concessionário, da responsabilidade por todos os riscos inerentes à Concessão, incluindo, nomeadamente, os riscos relativos à procura. Não obstante, entendemos que um*

---

<sup>31</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão Europeia: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

*evento semelhante ao que se verifica no contexto do COVID-19, em particular a atual situação de estado de emergência, poderá enquadrar-se na cláusula 65ª do Caderno de Encargos (Força Maior), na medida em que se trata de um evento imprevisível e inevitável e que pode impedir o pontual cumprimento das obrigações contratuais. A este respeito, o Caderno de Encargos prevê as obrigações e os efeitos da ocorrência de um evento de força maior na esfera do Concedente e do Concessionário.”*

146. Portanto, entende o Município que o contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da pandemia SARS CoV2/Covid 19 terá impactos diminutos face ao cenário conservador para todo o prazo contratual (ainda que a extensão temporal e objetiva dos impactos seja ainda incerta).
147. Quanto ao modelo contratual, tem sido sugerido pela AMT a ponderação de alternativas que o possam tornar mais exequível/com menor risco num contexto de crise (por exemplo, ponderação de um prazo concessório porventura mais alargado ou calibração da eventual partilha de benefícios/riscos).
148. Estarão em causa 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 direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, de acordo com critérios de equidade), (iv) 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, implicando 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.
149. Ou seja, a mera previsão de motivos de força maior poderá não ser uma solução exclusiva para acomodação de eventos semelhantes na economia contratual, uma vez

que poderão não impedir a sua extinção e, conseqüentemente, a disponibilização de serviço público.

150. Recomenda-se, por isso, a adequada ponderação dos impactos da atual pandemia na sustentabilidade do contrato.

### **Racionalidades basilares**

151. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
152. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço público de transporte rodoviário de passageiros em Vila Real com as condições de estabilidade necessárias à implementação e promoção da nova rede de transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados pelo Município de Vila Real, no âmbito do estudo de viabilidade económico-financeira, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
153. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias.
154. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município de Vila Real e o operador de transportes.
155. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a contrapartida de um melhor serviço poderá não acarretar qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o

desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos.

156. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço público de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço.
157. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
158. No que diz respeito aos utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com proximidade e conhecimento das reais necessidades dos utilizadores pode contribuir para potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento o facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
159. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT, em articulação com os poderes organizacionais do Município de Vila Real, pode potencialmente promover os direitos e interesses dos consumidores e utilizadores do transporte público, mas também daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
160. Também no interesse destes, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais pode potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
161. Atento o caso concreto, pode inferir-se que um dos segmentos mais interessado, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e de indicadores de desempenho e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade e pontualidade no acesso ao transporte que não



seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

162. Com um leque mais alargado de alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema assente na utilização do veículo privado.
163. Na perspetiva dos profissionais, também os resultados são positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, importa assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

## VI – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

164. 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 supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
165. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelo circunstancialismo locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos e com uma grande amplitude/cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado, designadamente no âmbito de uma concorrência não falseada, 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.
166. 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.
167. Contudo, não obstante a extensão e rigor demonstrados no contrato ora presente, considera-se ser de determinar que:

- Seja dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório público sobre as obrigações de serviço público da competência do Município de Vila Real, tendo também em conta a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio (tal deve ser assegurado pela autoridade de transportes e com a colaboração do operador, sob pena de aplicação de multas contratuais);
- Seja elaborado um relatório anual, interno, que permita a avaliação do modelo financeiro e que confirme, por um lado, que os pressupostos tidos para o cálculo da indemnização compensatória têm aderência à realidade e de que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e, por outro lado, que o défice operacional resulta efetivamente da imposição pública e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial;
- Seja efetuado um acompanhamento no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo na implementação do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
- Sejam publicitadas, previamente, as regras de funcionamento e eventuais custos de utilização nos interfaces/terminais para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, no sentido de garantir o acesso transparente, equitativo e não discriminatório a interfaces e terminais rodoviários;
- Seja garantida, a todo o tempo, a articulação com outras autoridades de transportes quanto aos respetivos sistemas de transporte, de forma a assegurar as condições concorrenciais equitativas e a sustentabilidade económico-financeira dos serviços de transportes da região;
- O contrato seja acompanhado de despacho de designação nominal do Gestor do Contrato, considerando as recomendações do Tribunal de Contas<sup>32</sup>.

168. Recomenda-se também que:

- Seja, a todo o tempo, cumprida integralmente a legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento previstas no

---

<sup>32</sup> <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>.

Código do Trabalho, e a prestação de toda a informação solicitada pela Autoridade para as Condições do Trabalho;

- Se tenham em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública<sup>33</sup>, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Seja garantido o cabal cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Seja garantido o pleno 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;
- Seja garantida a disponibilização de contabilidade analítica, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades, essencial para avaliação de efeitos concorrenciais em linhas sobrepostas de vários operadores e para correto apuramentos dos gastos e rendimento.
- O cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a respetiva 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.

169. No que respeita ao modelo económico-financeiro e, conforme já sublinhado, a indefinição motivada pela pandemia Covid19, que, entretanto eclodiu, leva-nos a reiterar que a atual conjuntura é caracterizada por uma grande indefinição, quer a nível temporal, quer a nível da magnitude do impacto da mesma na economia, pelo que, não obstante o modelo conservador, deverá procurar-se garantir – na medida do possível – que a alteração de pressupostos – procura, taxas de juro, acesso ao crédito, entre outros – não afetam, no curto ou médio prazo, este modelo, garantindo assim uma adequada atratividade do procedimento concursal mas também a sustentabilidade futura do serviço público.

<sup>33</sup>

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf).

170. Finalmente de referir que, no dia 16 de março de 2020, 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 excepcional 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.

## VII – DAS CONCLUSÕES

171. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Vila Real estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso o respetivo parecer favorável;
- b) A referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal e na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviço público de transportes de passageiros no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais<sup>34</sup>;
- c) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município de Vila Real, que permita, entre outros, estabelecer a transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste

---

<sup>34</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, na atribuição da indemnização compensatória e outras compensações financeiras, na definição de regras e princípios de âmbito tarifário, e no cumprimento das regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

172. Quanto à análise das diferentes racionalidades, a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou 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:

- a) São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecosistema da Mobilidade e Transportes* regional e local, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território;
- c) Antevê a maximização dos recursos públicos existentes, tendo em conta o esforço financeiro público que é necessário para sustentar um sistema de transportes mais eficiente, abrangente, inclusivo e de maior qualidade.

173. Afigura-se-nos ser igualmente importante, para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município de Vial Real, cada um naturalmente no exercício da missão específica e diferenciada que a lei lhe consagra, o que pode reforçar a confiança na prossecução de estratégias empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, conseqüentemente, o emprego.

174. A articulação entre uma autoridade de transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações e a autoridade de regulação económica independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade



da pessoa, consubstancia a garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade portuguesas.

Lisboa, 23 de abril de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho