

## PARECER N.º 42/AMT/2021

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

#### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Oleiros (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sobre as peças do procedimento “Concessão do Transporte Rodoviário de Passageiros em Oleiros”, acompanhado de Relatório de Caracterização da Situação Atual e de Definição dos Requisitos Técnicos do Concurso e Estudo Viabilidade Económica e Financeira <sup>1</sup>.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</sup> ;

<sup>1</sup> Foi remetido em 04-03-2021, tendo sido solicitados esclarecimentos em 09-03-2021, que foram respondidos em 17-03-2021.

<sup>2</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.

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>3</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>4</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>5</sup>.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>6</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* legal e em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários, nomeadamente, *i)* investidores, *ii)* profissionais/ utilizadores/utentes /consumidores e/ou cidadãos e *iii)* e contribuintes.

## II - DO ENQUADRAMENTO

### Caracterização do território<sup>7</sup>

7. Este documento foi elaborado com o objetivo “*de (i) Enquadrar o procedimento de contratualização tendo em consideração os procedimentos anteriores realizados pelo município; (ii) Efetuar uma breve caracterização dos principais aspetos demográficos e*

<sup>3</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>4</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

<sup>6</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

<sup>7</sup> Enviado posteriormente ao Estudo de Viabilidade Económico-financeira.

*padrões de mobilidade pendular da população residente neste território; (iii) Analisar a cobertura territorial e temporal proporcionada pela rede e serviços existentes à luz dos parâmetros mínimos de serviço estabelecidos pelo RJSPTP; (iv) Apresentar as principais hipóteses que se colocam na definição do procedimento, tendo presente os objetivos subjacentes à contratualização dos serviços por parte do Município; (v) Definir os principais requisitos técnicos do concurso, nomeadamente o modelo de rede e remuneração e risco, o que influenciará a elaboração do estudo de viabilidade económica e financeira do concurso; (vi) Definir a rede e níveis de serviço a contratualizar.”*

8. Segundo o documento:

- *“Inicialmente o município de Oleiros delegou as suas competências na Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIMBB) para efeitos de planeamento e contratualização dos serviços regulares de transporte público (TP), contudo o município deverá assumir as suas competências enquanto Autoridade de Transportes (AT) para avançar para a contratualização dos serviços públicos de passageiros municipais da sua área de abrangência territorial.*
- *O facto de dispor atualmente de uma rede de transporte que assegura as necessidades de estudantes e residentes já contratualizada e de os custos de contratualização dos serviços previstos no procedimento da CIMBB serem muito superiores aos custos suportados até então por Oleiros ( [confidencial] ), determinaram a decisão do município de avançar para a contratualização da rede municipal”.*

9. Por outro lado:

- *“Atualmente o serviço público de transporte de passageiros é assegurado com recurso: (i) a operadores externos que asseguram a generalidade dos serviços de transportes escolares; (ii) [confidencial] que assegura a rede intermunicipal; (iii) recursos próprios do município de Oleiros que asseguram alguns circuitos de transportes escolares e os serviços de transporte públicos em dias de mercado semanal em Oleiros.*
- *O Município de Oleiros não dispõe de meios próprios (recursos humanos e frota de material circulante) para que possa assegurar a totalidade dos serviços como operador interno.*

- *Face à dimensão da rede de serviços de transporte público será sempre necessário proceder à contratualização externa de serviços através de concurso público”*

10. Quanto à situação contratual atual:

- *“O serviço de transporte público rodoviário de passageiros interregional e intermunicipal é assegurado pelo operador [confidencial] - ao abrigo de Autorizações Provisórias emitidas pela CIMBB em 3 dezembro de 2019, válidas por 2 anos ou até à conclusão do processo de contratualização;*
- *O Transporte Escolar é realizado em 13 circuitos dedicados e contratualizados pelo município a diversos operadores de transporte público de passageiros, iniciados em setembro de 2018 e válidos por dois anos letivos até ao verão de 2020, tendo, entretanto, procedido à sua prorrogação até à conclusão do novo procedimento contratual.*
- *Os serviços de Transporte do Mercado, são contratualizados pelo Município a 3 operadores com o objetivo de garantir o acesso das populações dos lugares ao mercado em Oleiros. Estes serviços realizam-se ao abrigo de 3 contratos estabelecidos em abril de 2019 e válidos até abril de 2022.”*

11. O documento contém ainda dados relativos a características sociodemográficas incluindo: (i) população residente, (ii) variação da população residente, (iii) densidade populacional, (iv) densidade populacional por lugar (v) ocupação do território, (vi) dimensão dos lugares, (vi) estrutura etária, (vii) índice de envelhecimento, (viii) mobilidade pendular, (ix) repartição modal.

12. Face aos dados referidos, que concluem por um território com ocupação dispersa, baixa densidade populacional, alto nível de envelhecimento e dependência da viatura privada, foi analisado o cumprimento dos níveis mínimos de serviço do RJSPTP, concluindo-se que apenas em dia útil do período escolar a oferta existente permite cumprir aqueles níveis mínimos de serviços.

13. Refere o Município que:

- *“Como referido anteriormente, a generalidade do território gera um reduzido número de viagens regulares, condicionando a existência de uma massa crítica que viabilize o desenvolvimento da oferta de serviços de TP regular diários.*

- *Assim, propõe-se que em Oleiros os Níveis Mínimos de Serviço sejam cumpridos com recurso a serviços de transportes de passageiros flexível (TPF), fora do âmbito do presente procedimento de concurso.”*
  - *“Considerando que a CIMBB pretende avançar já em 2020 com a implementação da fase inicial do Sistema de Transporte Flexível, propõe-se que o município defina com a CIM quais os percursos e serviços que devem ser assegurados e colabore coma CIMBB na sua implementação.”*
14. Quanto ao modelo contratual, *“tendo em consideração que: (i) os serviços de TP visam sobretudo assegurar o transporte de alunos; (ii) o padrão de ocupação do território, as reduzidas densidades populacionais; (iii) o reduzido número de viagens regulares e, (iv) a fraca procura registada nos serviços de TP, o município optou por uma prestação de serviços e pela gratuidade da utilização dos serviços de transporte”* e com o objetivo de:
- *“Assegurar a contratualização dos serviços públicos de transporte de passageiros à luz da Lei n.º 52/2015 e do Regulamento n.º 1370/2007*
  - *Melhorar a oferta de transportes atual para a população residente e estudante.*
  - *Cumprir os requisitos mínimos de serviços impostos pela Lei n.º 52/2015 nas ligações entre os lugares e a sede de concelho.*
  - *Melhorar a cobertura territorial e populacional da rede de transportes públicos.*
  - *Promover a inclusão social da população residente idosa disponibilizando uma oferta de transportes públicos gratuita.*
  - *Racionalizar os custos com os serviços de transporte através do pagamento do preço justo pelos diferentes serviços e garantindo a boa utilização dos dinheiros públicos.”*
15. Quanto ao prazo do contrato, refere o documento que:
- *“As concessões mais longas têm a vantagem de permitir ao operador dispor de mais tempo para amortizar os investimentos realizados, resultando num custo mais baixo para a autoridade de transportes.*
  - *Tendo em consideração: A não exigência de grandes investimentos aos operadores; A necessidade de garantir alguma estabilidade contratual, quer*

*aos operadores privados quer à Autoridade de Transporte; Os objetivos do procedimento de contratualização;*

- *Foi considerado o prazo de 5 anos para a contratualização dos serviços.”*

16. Quanto ao modelo de rede:

- *”No caso de Oleiros, em que a rede a contratualizar engloba um vasto conjunto de carreiras de transporte escolar e de serviços de transporte para o mercado, já realizadas atualmente por diversos operadores, a decisão recaiu num concurso público por lotes - 14 lotes de transporte escolar, sendo os serviços de transporte público gratuitos para os estudantes e utilizadores e 1 Lote adicional que integra uma bolsa anual de 30.000 km de serviços ocasionais para servir necessidades do município, nomeadamente no apoio a coletividades locais (inclui-se aqui o transporte associado a atividades de natureza social, cultural, recreativa, desportiva, etc.).*
- *É intenção do município manter a rede atual com alguns ajustamento tendo em vista a otimização da oferta, pelo que a proposta desenvolvida assenta: Na integração da oferta assegurada pelas carreiras municipais realizadas pela [confidencial] tendo em vista garantir os níveis de cobertura proporcionados por estes serviços de TP em espacial no PNE; Na integração de carreiras asseguradas atualmente pelo município (Madeirã nos DM, Isna de Oleiros DU PE); No aumento de capacidade de transporte em alguns circuito através da exigência de viatura de maior capacidade face à situação atual.*
- *O concurso é constituído por 14 lotes, com um total de 138 390 veic.km, cujas repartição por lote se apresenta no Quadro 7.2. Os 14 lotes do serviço de transportes regular de passageiros são complementados com um lote adicional respeitante à contratação de uma bolsa de Km's anuais de 30.000 Km para serviço de transporte ocasional.*
- *Os lotes são compostos por entre 1 e 4 carreiras consoante a dimensão e extensão das mesmas, integrando carreiras que atualmente são realizadas pela [confidencial] e carreiras destinadas ao mercado, numa lógica de equidade que permita a viabilidade económica e financeira de cada lote.*

17. Quanto ao modelo de risco:

- *“Tendo em consideração os objetivos do município com a presente contratualização, e de forma a tornar o concurso atrativo para os operadores*

*de transporte, face às condicionantes da procura, o município optou por um modelo de prestação de serviços (gross cost).*

- *O município assume a totalidade do risco, sendo os operadores remunerados em função da produção de veículos.km realizados.*
- *Neste caso, não existem receitas de bilhética sendo os serviços gratuitos para todos os utilizadores.”*

### **Fundamentação económica e financeira**

18. No Estudo Viabilidade Económica e Financeira é referido que:

- A viabilidade da concessão foi analisada para o conjunto dos lotes e por lote, de forma individual;
- Os pressupostos base do modelo de concessão incluem uma taxa de inflação de 2% para a atualização dos tarifários e dos preços dos bens e serviços adquiridos, adequada para a análise de projetos em parceria, conforme Despacho n.º 13208/2003, de 7 de julho;
- Considerou-se a taxa de atualização dos salários de 0,5% ou seja 25% do valor da inflação;
- Foi definido um fee geral máximo da concessão conjunta de 13%;
- O prazo de concessão considerado é de 5 anos, com início em 2021.

19. Acrescenta-se que:

- No cenário é definida a unidade de produção de veículo.km, traduzida na quantidade total de quilómetros percorridos pela totalidade dos veículos da frota do concessionário do conjunto dos lotes e por cada lote.
- Assim, tendo em consideração o nível histórico, foi considerado um valor de veículo-km total de 168.595 Veic.km, correspondente ao somatório dos serviços públicos 138.595 Veic.km e da bolsa do serviço ocasional com 30 000 Veic.km.
- A este valor é ainda adicionado para efeitos de valor do contrato um total de 14.276 Veic.km para fazer face a eventuais imprevistos com a necessidade de compensação pelo serviço adicional do 180.º a 205.º dias.

- A frota necessária à operação dos serviços da região foi estimada tendo por pressuposto os indicadores de desempenho do empresas com serviços semelhantes no setor, considerada a dimensão da produção, as distâncias e o tipo de utilização.

20. No que se refere a frota:

- Como pressuposto, consideraram-se 15 veículos, dos quais um com 55 lugares para o serviço ocasional, um com 49 lugares para o lote 1, um com 35 lugares para o lote 3, um com 28 lugares para o lote 7, três com 15 lugares para os lotes 10, 11 e 13, oito com 9 lugares para o serviço dos lotes 2, 4, 5, 6, 9, 12 e 14 e um com 5 lugares para o serviço do lote 8
- Tendo em consideração as características limitadas do serviço, considerou-se que a frota seria alvo de *renting*, apenas para utilização nos horários estabelecidos, não ficando ao serviço da empresa no restante período;
- Os valores totais, sem a bolsa de serviço ocasional, apontam para valores de [confidencial] euros por ano e um custo médio de *renting* por veic.km de [confidencial] euros.

21. No que se refere a receitas:

- A estimativa de receitas é baseada exclusivamente no valor das compensações pelo serviço público regular e pela bolsa de serviço ocasional, não sendo prevista qualquer rendimento com o tarifário;
- Utilizou-se como pressuposto de cálculo a receita média de compensação pelo serviço público regular de [confidencial] euros por veic.km e de [confidencial] euros por veic.km no serviço ocasional;
- O valor médio da compensação pelo déficit tarifário é de estimada em [confidencial] euros por veic.km em 2021, atualizado todos os anos com a inflação.
- Não são ainda previstas receitas acessórias com publicidade e outros.

22. No que se refere a custos:

- Os custos com matérias vendidas e consumidas e com fornecimentos de serviços externos, incluem a aquisição de pneus e peças para a frota, a aquisição de combustível consumido em serviço, a manutenção e limpeza da



frota, bem como outros fornecimentos de serviços de comunicação, segurança, seguros, água e energia;

- O preço médio do combustível foi apurado com base no histórico obtido pelo valor de mercado;
- Considerou-se o valor de atualização dos preços com a inflação;
- Tendo como pressuposto o nível de produção exigido, a frota estimada e os requisitos de continuidade do serviço público atual e do serviço contratualizado, considerou-se um quadro de pessoal, com custos de [confidencial] euros no primeiro ano da concessão, com uma atualização dos salários em linha com 25% da inflação nos anos seguintes.

23. Segundo o Município, o estudo previsional de viabilidade económica e financeira demonstra que com o atual valor estimado de produção, procura e rendimentos, incluindo os serviços contratualizados e com o atual valor de custos estimados para a manutenção, combustíveis, FSE e de amortização da frota e equipamento, e possível obter resultados positivos que viabilizem a concessão tendo por base um *fee* médio de [confidencial] %. Aponta-se, assim, para valores de EBITDA, EBIT e resultado líquido positivos no período de exploração e um *fee* de gestão de [confidencial] % sobre os rendimentos.

24. Quanto ao valor do contrato:

- É de [confidencial] euros, correspondendo ao somatório da compensação do serviço público e ocasional e do eventual serviço adicional do 180.º ao 205.º dia com estudantes, a preços correntes, sem IVA.
- O valor das compensações a preços constantes é de [confidencial] euros, sem IVA, correspondendo a [confidencial] euros por ano.
- O somatório dos valores do contrato por lote perfaz [confidencial] euros para 182.872 veic.km, correspondendo ao somatório da compensação do serviço público e ocasional (mais 30 mil veic.km) e do eventual serviço adicional do 180º ao 205º dia com estudantes (mais 14 276 veic.km), a preços correntes, sem IVA.

25. Mais refere que:

- A análise de sensibilidade do modelo de viabilidade económica e financeira demonstra alguma sensibilidade do modelo a variações dos custos gerais e

dos custos com pessoal. Com pequenas variações nos custos gerais e com pessoal, ainda é possível viabilizar a concessão.

- A sensibilidade a pequenas variações de 10% nestas variáveis não levará de imediato a resultados negativos ao longo da concessão. No entanto, é necessário ao concedente estar atento e flexibilizar a oferta e os custos de acordo com as variações da procura.

### **Caderno de Encargos**

26. O ponto 1 do Caderno de Encargos (CE) dispõe que o concurso tem em vista a celebração de um contrato de prestação de serviços, para cada um dos lotes identificados no Anexo I, os quais têm por objeto a contratualização, em regime de prestação de serviços, do transporte público rodoviário de passageiros no Município. No referido anexo, constam igualmente os serviços a contratualizar em cada contrato, incluindo o desenho da rede, descrição das linhas, identificação das paragens, capacidade dos veículos e indicação de níveis mínimos de serviço.
27. De acordo com o ponto 1, em cada lote estão definidos valores de referência e valores máximos de veículos.kilómetro: a) V.KMAX j= valor de veículos.kilómetro do lote j que poderão ser realizados considerando um número de dias máximo possível de transporte escolar; b) V.KREF j = valor de veículos.kilómetro do lote j que poderão ser realizados considerando um número estimado de dias para o Período Escolar e Período não Escolar. O valor de cada contrato, para cada um dos lotes que integram o concurso, correspondente ao preço base com V.KMAX j do lote correspondente, é apresentado na tabela seguinte:

[confidencial]

28. Para o cálculo do valor da produção quilométrica anual e do valor do preço base foram considerados os seguintes pressupostos relativamente ao calendário anual: Dias uteis Período Escolar – 179 dias; Dias uteis Período não Escolar – 74 dias; Sábados – 52 dias; Domingos e Feriados – 60 dias.
29. Foi considerado um prazo de vigência de 5 anos contados desde a data de Início efetivo do contrato após um período transitório de 45 dias, durante o qual o operador deve mobilizar todos os meios necessários à execução do Contrato, e bem assim requerer e obter quaisquer autorizações, licenças ou outros títulos legalmente exigíveis, sem prejuízo de ser antecipado.

30. Nos termos do ponto 6, o operador obriga-se a explorar, em regime de exclusividade, os serviços de transporte público de passageiros municipal correspondentes aos lotes do procedimento que lhe tenham sido adjudicados, pontualmente, sem interrupções e com elevada qualidade, e bem assim todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo:
- O RJSPTP e o Regulamento;
  - O regime aplicável ao transporte de passageiros em veículos pesados, constante do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro;
  - O regime aplicável ao transporte coletivo de crianças, aprovado pela Lei n.º 13/2006 de 17 de abril.
  - O regime relativo às condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens em serviços regulares, constante do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
  - O Código do Trabalho, incluindo as regras atinentes à transmissão de estabelecimento, quando aplicáveis;
  - O regime da proteção de dados pessoais constante do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a sua execução na ordem jurídica interna;
  - Os regulamentos da AMT aplicáveis à Concessão.
31. De acordo com o ponto 7, a caracterização da rede, a identificação das paragens, as características dos veículos e a indicação dos níveis mínimos de serviço a cumprir pelo operador relativamente a cada um dos lotes objeto do procedimento constam do Anexo I ao Caderno de Encargos, sem prejuízo de requisitos mais exigentes incluídos pelo operador na sua proposta, ou de eventuais alterações aprovadas na vigência do contrato nos termos do referido Anexo I.
32. A caracterização dos lotes 1 a 14 inclui:
- Linhas, veículos e respetiva lotação;
  - Os Itinerário dos circuitos e os horários a assegurar;

- Localização, identificação e descrição das paragens por linha, que podem ser alteradas por razões de gestão do tráfego rodoviário ou gestão do espaço público.
33. Os serviços abrangidos pelo lote 15 respeitam a prestação de serviços de transporte de passageiros, em regime de transporte ocasional, nomeadamente para assegurar o transporte de professores e alunos para a realização de viagens de estudo, o transporte de equipas desportivas para participação em eventos desportivos, transporte de adultos em viagens de natureza social ou cultural e constam de uma bolsa de 30.000 veículos.kilómetro a realizar em regime de serviços de transporte público ocasional de passageiros.
  34. Neste caso específico está em causa uma viatura, obrigando-se o operador a executar os serviços requisitados, até ao valor máximo dos veículos.kilómetros contratualizados, respeitando as regras mencionadas no Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006.
  35. Nos termos do ponto 8, o Município faculta ao operador o acesso e utilização dos equipamentos e infraestruturas elencados no Anexo II ao Caderno de Encargos (Equipamentos e Infraestruturas de Suporte), obrigando-se o operador a utilizá-los nos termos aí estipulados, bem como outras infraestruturas que o operador inclua na sua proposta ou venha a afetar à execução do Contrato.
  36. Segundo o anexo II, o Município será responsável pela disponibilização de informação ao público nas paragens, abrigos e postaletes de sinalização que disponham de suportes para a disponibilização de informação, bem como pela Manutenção.
  37. Segundo o ponto 12, cabe ao operador providenciar os restantes meios necessários para o perfeito cumprimento das suas obrigações contratuais, incluindo o material circulante afeto à exploração e equipamentos instalados a bordo dos mesmos, os equipamentos, sistemas, ferramentas, aplicações e quaisquer outros elementos de hardware ou software utilizados no âmbito do contrato e contratos de trabalho, de prestação de serviços, de compra e venda, de locação financeira, de arrendamento ou quaisquer outros.
  38. De acordo com o ponto 9, o operador obriga-se a cumprir os requisitos mínimos relativos à frota e ao material circulante afeto à execução do Contrato, nos termos fixados no Anexo III ao Caderno de Encargos, salvo se da sua proposta resultarem requisitos mais elevados, sendo sua obrigação manter o material circulante em condições de conforto,

segurança e desempenho adequados à prestação de um serviço público de transporte rodoviário de passageiros de elevada qualidade, segurança e eficiência.

39. Segundo o anexo III, os veículos terão de ser aptos para o transporte de passageiros e cumprirão todas as exigências técnicas, legais e de segurança exigidas pela legislação aplicável e cumprindo os parâmetros mínimos definidos no Anexo I e a necessidade de reforço com material circulante suplente necessário para assegurar o cumprimento dos serviços, nomeadamente por necessidade de manutenção ou reparação. Estabelece-se que cada veículo utilizado não poderá ter, a cada momento, uma idade superior a 16 anos, deve dispor de climatização (aquecimento e ar condicionado). Sem prejuízo das inspeções exigidas pela legislação aplicável, o Município poderá impor, em qualquer altura da vigência do contrato, a realização de inspeções extraordinárias aos veículos e instalações afetos ao serviço, assumindo os custos associados.
40. De acordo com o anexo IV, é vedada a utilização dos meios afetos ao cumprimento do contrato para outras atividades, de natureza comercial ou não, sem prévia autorização do Município.
41. Segundo o ponto 10, considerando que a rede de transporte público rodoviário regular de passageiros servirá a população em idade escolar, o operador obriga-se cumprir com o previsto no regime aplicável ao transporte coletivo de crianças, aprovado pela Lei n.º 13/2006 de 17 de abril, nomeadamente a assegurar a presença de um vigilante em todas as viaturas com lotação superior a 9 lugares (artigo 8º da Lei n.º 13/2006 de 17 de Abril).
42. De acordo com o ponto 11, o operador pode exercer outras atividades auxiliares ou conexas com o objeto do contrato, desde que devidamente autorizadas pelo Município.
43. Segundo o ponto 13, o Município elaborará anualmente um Plano de Exploração, que conterá obrigatoriamente:
  - Identificação das carreiras, percursos e horários dos circuitos a realizar, em observância com o disposto no Anexo I e respetivos apêndices, discriminando por dia tipo (dia útil, sábado, domingo e feriado) e período do ano (período escolar e período não escolar);
  - Mapa com localização dos percursos e paragens por carreira;
  - Cálculo dos veículos.kilómetro comerciais e lugares.km anuais por dia tipo, período do ano e anuais por carreira;

- Calendário anual considerado para efeitos de elaboração do plano de exploração anual.
44. De acordo com o Anexo, o operador deve apresentar reportes mensais que incluam: (i) Número de passageiros transportados por linha; (ii) Número e características dos veículos utilizados; (iii) Consumo de combustível; (iv) Número de veículos\*km produzidos por linha; (v) Taxa média de ocupação por linha e por veículo; (vi) Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora e duração); (vii) Número de ocorrências com passageiros por linha; (viii) Número de acidentes com veículos por linha; (ix) Número de incidentes com passageiros por linha.
45. De acordo com o ponto 14, pela prestação dos Serviços, relativamente a cada lote j, o operador receberá o montante do preço contratual constante da sua proposta adjudicada, o qual não pode exceder, para cada lote e a preços constantes, o produto do preço contratual por  $V.KMAX \cdot j$  previsto no ponto 2 do CE, multiplicado por cinco anos e que constitui a totalidade da remuneração do Operador, não lhe assistindo qualquer outra para efeitos da prestação dos Serviços. Mais se estabelece que:
- O pagamento do preço contratual será realizado mensalmente, em função dos veículos\*quilómetro efetivamente produzidos no mês anterior;
  - O valor a pagar não poderá exceder em cada mês, a preços constantes, o produto dos veículos.kilómetro, estabelecidos no Plano de Exploração referido no ponto 12. do CE, pelo valor do preço veículo.kilómetro constante da proposta do concorrente nos termos do ponto 1.3 do Anexo VI;
  - O Município procede à validação dos valores submetidos pelo operador quanto aos veículos.kilómetro produzidos e ao valor a pagar, não sendo contabilizados os veículos.kilómetro que não tenham sido efetivamente produzidos, ou que excedam o âmbito dos serviços contratualizados;
  - O Município procede à partilha, em termos equitativos, dos benefícios da execução do contrato obtidos pelo operador nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP.
46. Segundo o anexo VI o preço base do concurso foi fixado em [confidencial] que corresponde ao somatório do limite máximo das remunerações a pagar por lote, durante o período de vigência do contrato, sendo que o limite máximo das remunerações a pagar por lote durante a vigência do contrato é o discriminado no quadro seguinte:

[confidencial]

47. O ponto 15 estabelece os termos da fiscalização e reporte de informação, em que o operador deve:
- Facultar o acesso imediato dos representantes do Município a quaisquer instalações ou veículos.
  - É responsável pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
  - Obriga-se a facultar qualquer informação técnica ou comercial respeitante à execução do contrato, nos termos e no prazo que razoavelmente sejam fixados pelo Município;
  - É responsável por manter, para cada lote, um sistema de contabilidade organizada, e validada por um técnico oficial de contas, bem como a conservar todos os documentos e registos respeitantes ao contrato durante toda a sua duração;
  - Obriga-se a cumprir o estabelecido no Anexo VI ao Caderno de Encargos.
48. Nos termos do ponto 17 o operador apresenta uma garantia a favor do Município no montante de 2,5% do valor do contrato, nos termos do artigo 89.º do CCP, para garantia do exato e pontual cumprimento de todas obrigações legais e contratuais.
49. Segundo o ponto 18, o incumprimento de quaisquer das obrigações contratuais pode dar lugar à aplicação de multas contratuais, até ao limite máximo de 20% do valor do contrato.
50. Assim, constitui incumprimento grave, entre outros (i) a interrupção, total ou parcial, da prestação dos serviços; (ii) o incumprimento reiterado dos níveis de serviço; (iii) violação de regras de segurança e conservação da exploração dos serviços e à conservação dos bens afetos à sua execução; (iv) a violação de quaisquer disposições legais aplicáveis às atividades que integram o objeto do contrato; (v) incumprimento de determinações do Município; (vi) qualquer outro incumprimento que cause perturbação sensível na operação dos serviços.
51. O montante das multas contratuais considerando a gravidade do incumprimento e o seu impacto na prestação dos serviços contratualizados, podendo variar entre € 250,00 e € 2.000,00 por cada situação de infração, ou o dobro destes valores no caso de situações classificadas como incumprimento grave nos termos do número anterior.

52. No caso de incumprimento grave, pode ser determinada a aplicação de sanção pecuniária compulsória destinada a incentivar a remoção das causas do incumprimento, podendo a sanção diária ser fixada entre € 250,00 e € 1.000,00.

### Programa de concurso

53. Estabelece o ponto 7 que podem concorrer ao procedimento quaisquer entidades, ou agrupamentos de entidades, devidamente habilitadas a exercer as atividades de transporte público rodoviário de passageiros, sendo que a mesma entidade não pode concorrer a título individual e enquanto membro de um agrupamento concorrente, ou integrar diferentes agrupamentos concorrentes.
54. De acordo com o ponto 8, as propostas compreendem obrigatoriamente:
- O Documento Europeu Único de Contratação Pública referido no n.º 6 do artigo 57.º do Código dos Contratos Públicos;
  - Documento contendo os atributos técnicos da proposta, nos termos estabelecidos no modelo de Proposta que constitui o Anexo I ao Programa do Concurso;
  - Outros documentos que o concorrente considere relevantes para a análise e avaliação da sua proposta.
55. De acordo com anexo I, o concorrente deve indicar na sua proposta qual ou quais os lotes a que pretendem concorrer, e estruturar a mesma no sentido de responder, de forma autónoma para cada um dos lotes em causa, aos requisitos do Caderno de Encargos e do presente Anexo I ao Programa do Concurso. O concorrente apresentará os atributos técnicos da sua proposta de acordo com o Modelo de Proposta apresentado de seguida:

<b>Preço contratual</b>	- Apresentação da proposta de preço em veículo .quilómetro a pagar pela entidade adjudicante nos termos do anexo VI do CE. - Apresentação das demonstrações financeiras adequadas para a avaliação económica e financeira da prestação de serviços, nomeadamente justificando a suficiência do preço proposto.
<b>Frota e Material Circulante</b>	- Identificação do número e da tipologia e características dos veículos a utilizar para efeitos da prestação de serviços, atendendo aos requisitos estabelecidos no Anexo I do Caderno de Encargos (nota: a idade dos veículos deve ser indicada em relação à data de início da prestação de serviços);

56. De acordo com o ponto 9, tendo em conta o modelo económico e financeiro que serviu de base à determinação do preço-base para cada lote e a essencialidade de garantir o equilíbrio financeiro do contrato e a ininterruptibilidade do serviço de transporte público



de passageiros, considera-se anormalmente baixo, nomeadamente para efeitos do artigo 71.º do CCP, para cada lote, um preço inferior em 20% relativamente ao fixado no Caderno de Encargos para o lote correspondente.

57. No ponto 10, estabelece-se que a adjudicação de cada lote objeto do procedimento é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa e as propostas são avaliadas de acordo com o modelo de avaliação constante do Anexo II ao Programa de Concurso.

58. De acordo com o anexo:

- Cada lote relativamente ao qual os concorrentes apresentem uma proposta será objeto de avaliação separada;
- Nos termos do Programa do Concurso, do Caderno de Encargos e dos respetivos anexos, considera-se submetido à concorrência o preço contratual;
- As propostas serão avaliadas de acordo com o fator preço, correspondendo ao valor do preço por Veículo.kilómetro apresentado na proposta dos concorrentes;
- Caso do modelo de avaliação antecedente resulte, em qualquer dos lotes, que dois ou mais concorrentes são classificados em primeiro lugar com idêntica pontuação, será classificada em primeiro lugar a proposta que apresente uma Idade Máxima dos Veículos inferior, calculada em meses completos;
- Podem ser adjudicados ao mesmo concorrente todos os lotes relativamente aos quais apresente a proposta economicamente mais vantajosa.

59. De acordo com o ponto 20, quando a adjudicação do objeto do concurso e a execução do contrato configurem uma operação de concentração de empresas sujeita à obrigação de notificação prévia nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que estabelece o regime jurídico da concorrência, e demais legislação aplicável, compete ao adjudicatário notificar a autoridade competente no prazo de cinco (5) dias úteis após a notificação da adjudicação.

### **Esclarecimentos<sup>8</sup>**

60. Em 09-03-2021, a AMT constatou que no estudo de fundamentação estabelecem-se diversos pressupostos, com base em indicadores de desempenho das empresas com

---

<sup>8</sup> Remetidos antes do envio do documento de caracterização do território e modelo contratual proposto.

serviços semelhantes no setor, considerada a dimensão da produção, as distâncias e o tipo de utilização. E mais se refere que a estimativa de receitas é baseada exclusivamente no valor das compensações pelo serviço público regular e pela bolsa de serviço ocasional, não sendo prevista qualquer rendimento com o tarifário. Nesse sentido, foi questionado se:

- Existem dados de operadores incumbentes designadamente do portal STePP( ex-SIGGESC), quanto a gastos, rendimentos (incluídas receitas de compensações e passes escolares);
- De que forma os pressupostos escolhidos se referem a situações comparáveis à produção no Município;
- Se daqui decorre que a receita tarifária é da titularidade do operador ou do Município.

61. Também foi constatado que no âmbito do controlo anual de compensações, os dados transmitidos à AMT são os seguintes:

[confidencial]

62. Nesse sentido, considerou-se ser de esclarecer se estão em causa efetivamente circuitos especiais e/ou o pagamento de passes escolares em carreiras públicas ou mesmo se todas essas categorias foram consideradas nestes reportes.

63. Em resposta, a 17-03-2021, o Município respondeu:

- *“Não existem operadores que prestem serviço de transporte público regular de passageiros em Oleiros. Com o abandono da [confidencial] em 2017, o município de Oleiros contratualizou um conjunto de serviços especiais para assegurar o transporte escolar e um circuito semanal em dia de mercado. Os serviços de Transporte Escolar serviços têm efectuado, até à data, o transporte de outros passageiros sempre que exista capacidade excedentária. Quer o serviço de Transporte Escolar, quer o serviço do mercado, são gratuitos, sendo o operador remunerado pelo município.*
- *Os pressupostos escolhidos relativamente aos custos são indicadores de referência de produção de transportes e aplicam-se a qualquer situação (custos associados à aquisição operação e manutenção de viaturas, consoante a sua tipologia, custos com pessoal - motoristas e acompanhantes) tendo sido depois avaliados face à operação concreta a realizar no município de oleiros*

- *Considerando a realidade territorial e socioeconómica de Oleiros, os custos são assegurados pelo Município de Oleiros que coloca o transporte à disposição da população, não existindo receita tarifária. O transporte público rodoviário de passageiros (transporte escolar e serviço do mercado) é gratuito no território de município de Oleiros, assim se devendo manter no âmbito das prestações de serviços associada ao presente concurso.”*
- No que se refere ao controlo anual de compensações, os valores referidos na tabela *“respeitam unicamente aos pagamentos devidos aos operadores pela realização dos serviços uma vez que os circuitos de transportes escolares são gratuitos no município de Oleiros. Os valores referentes à rubrica “Transportes Escolares – Circuitos Especiais” referem-se ao pagamento dos circuitos especiais (transporte escolar). Os valores referentes à rubrica “prestação e serviços” referem-se ao pagamento dos serviços de transporte municipal realizada às terças-feiras, dia de mercado, contratualizada pelo município após o abandono da [confidencial] que prestava o serviço regular de passageiros de âmbito municipal no concelho.”*

64. Mais foi questionado:

- Sendo referido que *“a análise de sensibilidade do modelo de viabilidade económica e financeira demonstra alguma sensibilidade do modelo a variações dos custos gerais e dos custos com pessoal. Com pequenas variações nos custos gerais e com pessoal, ainda é possível viabilizar a concessão. A sensibilidade a pequenas variações de 10% nestas variáveis não levará de imediato a resultados negativos ao longo da concessão. No entanto, é necessário ao concedente estar atento e flexibilizar a oferta e os custos de acordo com as variações da procura”,* tal implica que que com variações maiores a operação pode ser deficitária? Tendo em conta que estamos perante estimativas e não dados reais, que mecanismos existem para evitar a exploração com défice?
- Tendo em conta que é relevante que o programa de concurso detenha informação relevante sobre o território e operação, que dados são disponibilizados aos concorrentes, para poderem formar a sua proposta (passageiros, receitas, etc)? No ponto 9 do Programa de concurso, é referido que *“tendo em conta o modelo económico e financeiro que serviu de base à determinação do preço-base para cada lote e a essencialidade de garantir o*

*equilíbrio financeiro do contrato e a ininterruptibilidade do serviço de transporte público de passageiros, considera-se anormalmente baixo, nomeadamente para efeitos do artigo 71.º do CCP, para cada lote, um preço inferior em 20% relativamente ao fixado no Caderno de Encargos para o lote correspondente”, questionou-se se o modelo será disponibilizado (ainda que sejam meramente estimativas e não constem dados reais de passageiros transportados ou receitas);*

- Que operadores prestam atualmente serviços no Município (serviço público, escolar, ocasional, etc);
- De que forma a rede dá cumprimento aos níveis mínimos de serviços previstos no RJSPTP?

65. Em resposta o Município esclareceu:

- *“Tratando-se de uma prestação de serviços, em que o operador realiza a oferta programada mediante o pagamento do valor por veic.kilómetro contratado, não existe nenhum risco relacionado com a procura nem de défice tarifário.*
- *O equilíbrio financeiro está assegurado através da definição de um preço base que permite compensar o operador pelos serviços efetuados, garantindo uma margem de lucro justa (conforme definido no modelo económico), não existindo risco de procura. Será disponibilizado o relatório de fundamentação que possui uma breve caracterização territorial, socioeconómica e dos serviços de transportes atuais e planeados.*
- *Conforme referido no Relatório de Fundamentação, a [confidencial] assegura as carreiras intermunicipais. Os Serviços de Transporte Escolar assim como os serviços de transporte municipal realizados às terças-feiras, dia de mercado são assegurados pelos seguintes operadores: [confidencial]*
- *Como referido no relatório de Fundamentação, no território da Oleiros os níveis mínimos de serviço definidos pelo RJSPTP não são cumpridos no PNE. Neste período apenas existem os serviços das carreiras intermunicipais e inter-regionais e os circuitos contratualizados pelo município nos dias de mercado e que se realizam uma vez por semana. A generalidade do território gera um reduzido número de viagens regulares, condicionando a existência de uma massa crítica que viabilize o desenvolvimento da oferta de serviços de TP regular diários, pelo que os Níveis Mínimos de Serviço deverão ser*

*cumpridos no território de Oleiros com recurso a serviços de transportes de passageiros flexível (TPF), contratualizados fora do âmbito do presente procedimento de concurso. A CIMBB está a desenvolver o Sistema de Transporte flexível para a região da Beira Baixa tendo o município de Oleiros aderido ao projeto.*

66. Foi ainda questionado o seguinte:

- Nos termos do ponto 6 do CE, o operador obriga-se a explorar os serviços de transporte público de passageiros municipal, respeitando os regulamentos da AMT. Tendo em conta que os reportes previstos no artigo 18.º do regulamento 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 recaem sobre o Município, considera-se que deverá ser explicitado, nos deveres de informação, a obrigação de colaborar com o Município na prestação dos dados necessários, sob pena de sanção contratual. Recorde-se que o Anexo I estabelece apenas alguns indicadores que são transmitidos mensalmente;
- De acordo com o ponto 7 do CE, *“a caracterização da rede, a identificação das paragens, as características dos veículos e a indicação dos níveis mínimos de serviço a cumprir pelo operador relativamente a cada um dos lotes objeto do procedimento constam do Anexo I ao Caderno de Encargos, sem prejuízo de requisitos mais exigentes incluídos pelo operador na sua proposta”*, questionando-se se tais requisitos mais exigentes são avaliados e como, na proposta;
- Se existem terminais ou interfaces rodoviários que devem ser utilizados pelos operadores e se os mesmo cumprem os requisitos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 19 de novembro, sugerindo-se, em caso afirmativo, que seja incluída tais obrigações bem como referência aos custos de utilização;
- Se os operadores se encontram proibidos de exercer outras atividades como sejam os serviços expressos, tendo em conta que se encontra estabelecida uma proibição de exercício de atividades acessórias;
- Segundo o ponto 12 do CE cabe ao operador providenciar os restantes meios necessários para o perfeito cumprimento das suas obrigações contratuais, incluindo o material circulante afeto à exploração e equipamentos instalados a bordo dos mesmos, os equipamentos, sistemas, ferramentas, aplicações e quaisquer outros elementos de hardware ou software utilizados no âmbito do

contrato e contratos de trabalho, de prestação de serviços, de compra e venda, de locação financeira, de arrendamento ou quaisquer outros. Questionou-se se fica ao critério de cada operador o sistema de bilhética a usar e de que forma se procura a sua harmonização entre serviços;

- Esclarecer a ausência de referência a tarifários que deverão ser praticados pelos operadores;
- Segundo o ponto 10, considerando que a rede de transporte público rodoviário regular de passageiros servirá a população em idade escolar, o operador obriga-se cumprir com o previsto no regime aplicável ao transporte coletivo de crianças, aprovado pela Lei n.º 13/2006 de 17 de abril, nomeadamente a assegurar a presença de um vigilante em todas as viaturas com lotação superior a 9 lugares (artigo 8.º da Lei n.º 13/2006 de 17 de abril), questionando-se como será assegurada a existência de mecanismos de retenção, tendo em conta que se trata de serviço público aberto ao público em geral.
- Segundo o ponto 13, é estabelecido que o Município elaborará anualmente um Plano de Exploração, tendo sido solicitado esclarecimento se é efetivamente o Município ou se será o operador;
- No ponto 14 é referido que *“operador receberá o montante do preço contratual constante da sua proposta adjudicada, o qual não pode exceder, para cada lote e a preços constantes, o produto do preço contratual por V.KMAX j previsto no ponto 2 do CE, multiplicado por cinco anos e que constitui a totalidade da remuneração do Operador, não lhe assistindo qualquer outra para efeitos da prestação dos Serviços”*, questionando-se tal norma não afasta o pagamento de passes escolares e de compensações pela disponibilização de 4.18, sub23 ou por via do PART, pagas por outras entidades públicas;
- Segundo o anexo VI o preço base do concurso foi fixado em € [confidencial] que corresponde ao somatório do limite máximo das remunerações a pagar por lote, durante o período de vigência do contrato, sendo que o limite máximo das remunerações a pagar por lote durante a vigência do contrato. Tendo em conta o referido anteriormente, questionou-se se o nível de remuneração se altera conforme a variação de receitas tarifárias e aquelas que sejam contabilizadas por via do pagamento de remunerações.

67. Em resposta, o Município esclareceu:

- Quanto ao ponto 6 do CE, *“concordamos com o referido pela AMT. A obrigação de colaborar com o município na prestação dos dados necessários e a definição de sanções contratuais em caso de incumprimento serão inscritas no Caderno de Encargos”*.
- Quanto ao ponto 7 do CE, *“o município de Oleiros, enquanto Autoridade de Transportes, determinou os níveis de serviços adequados, face aos recursos disponíveis e à satisfação as necessidades de transportes da população, nomeadamente da população escolar. Tal fato não impede que os operadores possam propor melhorias e requisitos mais exigentes com base na sua avaliação, não sendo, contudo, avaliadas em sede de avaliação das propostas”*.
- Quanto a terminais ou interfaces rodoviários *“não existem terminais ou interfaces que venham a ser usados pelos operadores.”*;
- Quanto a atividades acessórias *“conforme mencionado no ponto 11.2.1, do caderno encargos, o operador pode “exercer outras atividades auxiliares ou conexas com o objeto do Contrato, desde que devidamente autorizadas pela Entidade Adjudicante”. “*
- Quanto ao ponto 12 do CE *“não impõe nenhuma obrigação no que se refere ao sistema de bilhética, considerando que o transporte é gratuito, a dimensão da operação é reduzida assim como os montantes envolvidos, e que o investimento em sistema de bilhética poderiam condicionar a rendibilidade dos serviço não se justificando numa análise custo-benefício.”*
- Quanto a tarifários” *Como referido nos pontos anteriores, a exemplo do que sucede atualmente, os serviços de transporte municipal de passageiros manter-se-ão gratuitos no município, o qual pagará o valor devido por veic.kilómetro ao operador, considerando o limite do preço base estabelecido e a proposta do operador.”*
- Quanto ao ponto 10 *“No início de cada ano escolar o município transmite ao operador o Plano Escolar e o número de alunos que obriguem à disponibilidade dos equipamentos de retenção, sendo obrigação do operador assegurar o cumprimento da legislação.”*
- Quanto ao ponto 13 *“Considerando a importância conferida ao transporte escolar o município assume a responsabilidade de apresentar anualmente*

*ao(s) operadore(s) os ajustamentos a realizar em cada serviço face às exigências dos estabelecimentos de ensino, à origem e nível de ensino dos alunos e aos horários escolares. Estes ajustamentos serão realizados dentro dos parâmetros definidos no CE (limites de extensão dos percursos e limites estabelecidos para os pagamentos em cada lote).”*

- Quanto ao ponto 14 *“Como referido em pontos anteriores, o transporte (dos alunos e da população em geral) é gratuito no município de Oleiros, não existindo nenhuma receita de bilhética.”*
- Quanto ao anexo VI *“O nível de remuneração não se altera conforme a variação das receitas (o transporte é gratuito não existindo receitas tarifárias). A única alteração no nível de remuneração deve-se ao eventual aumento do número de veic.kilómetros a realizar em cada ano, em função do calendário escolar (os valores anuais dos veic.kilómetros resultam do plano de rede definido anualmente no início de cada ano escolar, considerando o calendário escolar e os alunos inscritos nos diferentes ciclos de ensino).”*

### **III – DA ANÁLISE**

68. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes municipais nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.
69. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
70. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>9</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes,

---

<sup>9</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.



devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”*

71. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>10</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.<sup>11</sup>
72. No caso concreto foi celebrado inicialmente um contrato interadministrativo com a Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIM) para delegação e partilha de competência, o que se considera essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes<sup>12</sup>, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região.
73. Julga-se dever ser garantida a articulação, quanto às redes municipais preconizadas pelo Município e às redes intermunicipais preconizadas pela CIM para assegurar as condições de base para uma efetiva e vantajosa<sup>13</sup> potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:

<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 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 Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

<sup>12</sup> Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://gtaatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babilicos-de-transportes.pdf>

<sup>13</sup> Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que *" 2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo."*

- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público<sup>14</sup>;
- Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

74. Nesta data, o Município deu conta da intenção de reverter a delegação de competência, passando a assumir as mesmas de forma integral.
75. Por isso, importa garantir - previamente ao lançamento do presente procedimento concursal - que seja garantida a articulação entre o Município e a CIM, de forma a garantir condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações, sobretudo quando estejam em causa interações entre várias linhas e contratos.
76. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de

---

<sup>14</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

submissão à concorrência<sup>15</sup> para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

77. 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, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;

78. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que "as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>16</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

79. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que "o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo", nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

---

<sup>15</sup> Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

<sup>16</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

80. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros<sup>17</sup>, 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”, o que é o caso.*

81. De referir que de acordo com a Comissão *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*<sup>18, 19</sup>

---

<sup>17</sup> A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*, em que nos primeiros: A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais; A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária; A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores; Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no *“net cost”*; O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha; Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

<sup>18</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 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>19</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser 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. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média,

82. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*<sup>20</sup>
83. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
84. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou*

---

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>20</sup> Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.*

*quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>21</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*

85. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*
86. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
  - todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
  - os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público<sup>22</sup>”.*
87. O ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*
88. Segundo as Orientações da Comissão<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

<sup>22</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>23</sup> Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014

- (...) as regras deste regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento.
- Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.
- (...) A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos, por exemplo material circulante, oficinas de manutenção ou infraestruturas, com períodos de amortização excecionalmente longos.
- Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. Se a prorrogação tiver de ser decidida enquanto o contrato se encontra em execução, porque o investimento previsto em material circulante novo se fará, não no início do contrato, mas em fase ulterior, por exemplo por razões técnicas, aquela possibilidade deverá estar claramente indicada no caderno de encargos do concurso e esta opção deverá ter o reflexo apropriado na compensação. Em qualquer caso, a prorrogação não pode exceder metade da duração original do contrato, conforme prescreve o artigo 4.º, n.º 4.º

89. Quanto ao valor do contrato:

- É de [confidencial] euros, correspondendo ao somatório da compensação do serviço público e ocasional e do eventual serviço adicional do 180.º ao 205.º dia com estudantes, a preços correntes, sem IVA.
  - O valor das compensações a preços constantes é de [confidencial] euros, sem IVA, correspondendo a [confidencial] euros por ano.
  - O somatório dos valores do contrato por lote perfaz [confidencial] € para 182.872 veic.km, correspondendo ao somatório da compensação do serviço público e ocasional (mais 30 mil veic.km) e do eventual serviço adicional do 180º ao 205º dia com estudantes (mais 14 276 veic.km), a preços correntes, sem IVA
90. Face aos dados transmitidos e tendo em conta a caracterização da rede e anteriores experiências contratuais afigura-se:
- Estão identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, poderiam impossibilitar a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
  - Resulta assim que a prestação do serviço público, tal como contratado, sem o pagamento de remunerações, implicaria, por definição, que tal valor fosse assumido inteiramente pelo operador, com eventuais reflexos em aumento de endividamento, isto no caso daquele optar por prosseguir o serviço assumindo esse défice, o que não seria expectável;
  - Assim, estamos perante remunerações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
91. Acresce que se considera que o prazo é adequado às exigências concursais, tal como demonstrado, estando previstos mecanismos contratuais destinados a garantir a remuneração adequada ao operador, sobretudo no que se refere ao investimento.
92. De qualquer modo, quanto a este aspeto, afigura-se que o lançamento do procedimento concursal também será a 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.



93. No entanto, e declarando o Município que *“A análise de sensibilidade do modelo de viabilidade económica e financeira demonstra alguma sensibilidade do modelo a variações dos custos gerais e dos custos com pessoal. Com pequenas variações nos custos gerais e com pessoal, ainda é possível viabilizar a concessão. A sensibilidade a pequenas variações de 10% nestas variáveis não levará de imediato a resultados negativos ao longo da concessão. No entanto, é necessário ao concedente estar atento e flexibilizar a oferta e os custos de acordo com as variações da procura.”*, considera-se relevante que existam mecanismos para mitigar eventuais alterações nos custos de base que possam levar a exploração com défice e, conseqüentemente, à diminuição da qualidade do serviço ou mesmo a sua exploração com disrupções.
94. Por último, de referir que o ponto 3 do anexo ao RJSPTP estabelece que *“3 - Em casos devidamente fundamentados, em que a plena operacionalização dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros seja desproporcionadamente difícil ou requeira a aplicação de meios económico-financeiros desproporcionados ou não disponíveis, as autoridades de transportes são pontualmente dispensadas da aplicação dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros previstos no presente anexo.”*
95. Tendo em conta os fundamentos apresentados pelo Município, e ainda que a cobertura de serviços mínimos possa não ser sustentável com os serviços agora propostos mas avançando-se que tal seja possível com um sistema de transportes flexível a implementar em conjunto com a CIM, deverá garantir-se, a curto prazo, a implementação de tais medidas, devendo as mesmas ser remetidas à AMT para avaliação.

#### **Informação/monitorização<sup>24</sup>**

96. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, mas também que, caso pretenda investir, possa obter adequado retorno do mesmo, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado e que se potencia a atratividade do procedimento para todos os concorrentes,

---

<sup>24</sup> Ver orientações da AMT em Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

- estejam ou não instalados no mesmo mercado, criando um verdadeiro ambiente concorrencial.
97. Importa trazer à colação a análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra<sup>25</sup>.
98. Nessa apreciação, a Autoridade da Concorrência (AdC) avaliou se dois operadores incumbentes envolvidos numa operação de concentração representavam uma importante restrição concorrencial uma sobre a outra no anterior procedimento concursal em causa, e se essa interação se afigurava (ou se teria potencial para tal) como determinante para o resultado do mesmo.
99. Ao anterior concurso, constituído por dois lotes, apresentaram-se os dois únicos operadores já presentes, considerando a AdC que os mesmos beneficiaram, portanto de tal conhecimento e por sinergias entre o serviço regular e os serviços ocasionais nesta região.
100. E por essa razão, a AdC considerou que a operação de concentração de tais operadores era passível de eliminar um concorrente potencialmente forte no concurso a lançar pelo município por ter vantagens concorrenciais associadas, em particular, às economias de gama e de acesso a instalações próprias de apoio à atividade, para além de eventuais assimetrias informacionais que perdurem.
101. De qualquer modo, a AdC considera também que, com o lançamento de um novo procedimento, com uma maior duração, estaremos perante um novo cenário de concorrência pelo mercado.
102. De referir que, na análise já citada, elaborada pela AdC, consta que *“418. Acresce que o próprio município reconhece as dificuldades com que se deparou na recolha de informação de mercado e, em particular, sobre as características da procura, receitas e custos das carreiras colocadas a concurso. Necessariamente, estas assimetrias de informação, igualmente extensíveis aos restantes operadores privados que não os incumbentes, influenciam a capacidade destes para proceder a uma correta avaliação de risco, o que é passível de condicionar as propostas a apresentar”*.
103. Considera-se, por isso, recomendável garantir que os futuros operadores transmitam, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente

---

<sup>25</sup> [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

desagregada<sup>26</sup>, por gastos, rendimentos e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra<sup>27</sup>.

104. As compensações financeiras apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados são cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
105. Por isso, além de expressar a obrigação de disponibilização contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, é de sublinhar a possibilidade de certificar, validar ou aditar, sempre que necessário, a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciem a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares.<sup>28 29</sup>
106. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>30</sup>, adequando as previsões

---

<sup>26</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

<sup>27</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

<sup>28</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>29</sup> AMT Inicia Procedimentos Contraordenacionais Contra Operadores de Transportes por Incumprimento de Obrigações Legais de Prestação de Informação - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf)

<sup>30</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos

à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa, pelo que a remissão para as normas referidas induz maior objetividade na execução de tal obrigação.

107. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>31</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>32,33</sup>
108. E ainda que se trate de um transporte gratuito, o esforço financeiro da autarquia também deve ser medido e mensurável pela simples razão de que existe o pagamento de uma remuneração sem a contrapartida de pagamento de tarifas de transporte que, a existirem, poderiam reduzir o esforço do Município.
109. Para o efeito, a estimativa de tal eventual receita, que não existirá, poderá ser calculada pelas tarifas ao quilómetro que têm vindo a ser utilizadas em todo o país, multiplicadas pelos passageiros ou pelas viagens realizadas.
110. Ou seja, a gratuidade tem o custo que deve ser contabilizado para que para que se possa, efetivamente, calcular o esforço financeiro público.
111. Até porque poderão existir verbas destinadas à implementação de reduções tarifárias ou exploração do serviço, por via do PART, Protransp, passes escolares, 4.18, sub23 pagas por outras entidades públicas ou transferidas para o Município, constituindo-se como receita próprio, cobrindo ou não os custos do serviço ou contribuindo para a manutenção da gratuidade tarifária.

---

*interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)*

<sup>31</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

<sup>32</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

<sup>33</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

112. Nesse sentido, deverá existir uma conta de exploração para cada serviço de transportes, que incluía a parte privada (remunerações e custos) e a parte pública (gratuidade, compensações previstas legalmente/receita), para os efeitos já referidos.
113. Acresce ainda que tal transporte gratuito poderá ter impactos em outras linhas de transporte público de passageiros disponibilizados mediante o pagamento de tarifas, sendo de monitorizar os impactos e eventual substituibilidade dos serviços e, conseqüentemente, efeitos na sustentabilidade de outros serviços.
114. E por essa razão, a necessidade de uma eficaz articulação com outras autoridades de transportes deve ser uma prioridade.
115. Sem prejuízo dos indicadores constantes do contrato, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptados aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes<sup>34</sup>.
116. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento <sup>35</sup>mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de remunerações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
117. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

---

<sup>34</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>35</sup> <sup>35</sup> Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam "É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações."

118. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
119. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>36</sup>, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

## Penalidades

120. No que se refere a cumprimento de níveis de serviço, face ao exposto, existe especificação sobre o que se considera incumprimento<sup>37</sup> passível de sanção, mas julga-se que deverá procurar-se ser o mais objetivo e abrangente possível, no que se refere à garantia de inclusão de qualquer obrigação contratual – que deve ser objetiva e mensurável, em indicadores e prazos, e garantindo-se a sua adequada e objetiva graduação<sup>38</sup>.
121. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT tem considerado que as mesmas devem

---

<sup>36</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

<sup>37</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>38</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação *ex post*, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de interrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.

122. O Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, defendem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras.
123. Decorre das mesmas Orientações da Comissão Europeia quanto à aplicação do Regulamento que uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
124. É certo que é admissível a existência de indicadores de desempenho para efeitos de mera monitorização, sem consequências penalizadoras em termos contratuais. Contudo, todos os indicadores deverão ser coerentes entre si e deverão ser mensuráveis, e, do mesmo passo, deve ser claro o período de recolha de dados e o período de referência para apuramento de penalidades.
125. Estas questões deverão ser adequadamente esclarecidas para garantir a certeza da execução contratual e permitir a efetiva aplicação de multas contratuais, caso seja necessário, sob pena de a imposição de obrigações de serviço público, que justifica o esforço financeiro público, não ter efeito útil.

### **Direitos dos Passageiros**

126. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de

transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, devendo tal referência ser inserida no Caderno de Encargos.

127. Para o efeito, é essencial<sup>39</sup>, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
128. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
129. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois inexistente garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>40</sup>
130. Por outro lado, deve o Município garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)<sup>41</sup> nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
131. De acordo com o artigo 3.º são abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato físico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, que se encontrem instalados com carácter fixo ou permanente, e neles seja exercida, exclusiva ou principalmente, de modo habitual e profissional, a atividade e tenham contacto com o público, designadamente através de serviços de atendimento ao público destinado à oferta de produtos e serviços ou de manutenção das relações de clientela.

---

<sup>39</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

<sup>40</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

<sup>41</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>



132. São também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais.
133. Acresce ainda que os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à plataforma do livro de reclamações e os fornecedores de bens e prestadores de serviços que não disponham de sítios na Internet devem ser titulares de endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da plataforma.
134. Naquele diploma é expresso que a fiscalização do cumprimento do ali disposto, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT quando praticadas nas seguintes atividades económicas: Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução. Prestadores de serviços de transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.
135. É entendimento da AMT que as entidades gestoras de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade ou quaisquer outras que intermedeiem ou permitam o acesso a serviços de transportes de passageiros por via digital, detidas ou não pelo prestador de serviços em concreto, estão incluídas no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* e portanto estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou seja todas as empresas e outras entidades que exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários e respetivas infraestruturas.
136. Com a digitalização da economia, as formas de relacionamento entre o consumidor e um prestador de serviços evoluíram, sendo que a utilização de plataformas ou aplicações digitais são, na maior parte das vezes, o único ou o preferencial contacto do passageiro com o prestador de serviços e influenciam ou condicionam as condições de acesso ao transporte de passageiros e, muitas vezes, a resolução dos problemas associados é mais complexa do que quando existe um estabelecimento aberto ao público.
137. O artigo 13.º do mesmo diploma estabelece que a formulação da reclamação, nos termos previstos naquele Decreto-Lei, não exclui a possibilidade de o consumidor ou utente apresentar reclamações por quaisquer outros meios e não limita o exercício de quaisquer direitos constitucional ou legalmente consagrados.

138. Nem sempre existe um estabelecimento físico de atendimento ao público, o que obriga à disponibilização do livro de reclamações em formato físico, uma vez que o relacionamento entre o prestador de serviços e o consumidor/utilizador se efetua, por vezes, por meios digitais.
139. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.<sup>42</sup>
140. De sublinhar que a obrigatoriedade de acesso claro e perfeitamente identificado ao livro de reclamações eletrónico, em plataforma digital, não exclui a necessidade de qualquer agente económico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se inscrever no Livro de reclamações Eletrónico<sup>43</sup>, onde deve inserir todos os seus dados. A Plataforma do Livro de reclamações Eletrónico foi implementada no sentido de permitir que qualquer consumidor possa efetuar uma reclamação quanto a qualquer agente económico, esteja, ou não, a aceder através de sítio da internet ou plataforma específica desse operador.<sup>44</sup>
141. Finalmente, sendo um dos objetivos deste diploma assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de

---

<sup>42</sup> Mais se informa que a Direção-Geral do Consumidor divulgou regras de utilização do logotipo do Livro de reclamações Eletrónico <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx>.

<sup>43</sup> <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

<sup>44</sup> Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos: <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>, Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre\\_operadores\\_economicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf), Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Consumidores / Utilizadores - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre\\_consumidores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf), Regras de utilização do Logotipo do Livro de Reclamações no Formato Eletrónico - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx> e Instruções sobre como efetuar o registo do Operador Económico na Plataforma - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-empresas-operadores-economicos.aspx>

reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.

### Direitos dos trabalhadores

142. Noutro passo, no que se refere ao ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão 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 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.”
143. Referem também aquelas Orientações<sup>45</sup> que as autoridades competentes dispõem das 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, e (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.

<sup>45</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.”

144. Ainda segundo as mesmas Orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”*.
145. A AMT considera que garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. 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 artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT*.
146. Por isso, deverá o Município e o operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>46</sup>, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal<sup>47</sup>, bem como em instrumentos de contratação coletiva de

---

<sup>46</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão: *“O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”*.

<sup>47</sup> Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que *“(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”*

trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTRON, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

### Procedimento concursal

147. Em linha com o antedito, existe um dever e uma imposição de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:

- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”*
- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”<sup>48</sup>*

148. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.

---

<sup>48</sup> De acordo com as Orientações da Comissão já citadas “Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”. A Comissão considera (...) à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”

149. Considera-se, por isso, recomendável<sup>49</sup> que seja divulgada informação suficiente e atualizada para todos os concorrentes<sup>50</sup> - mas tendo em atenção o ponto anterior - designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio
150. Será de sublinhar que tais documentos deverão conter dados agregados relativos ao atual sistema (procura, receitas, etc.), que permitam a um concorrente poder ponderar concorrer e elaborar a sua proposta, e caso não o contenham deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.

### **Avaliação global**

151. Assim, de recordar que o Município:

- Fixou os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
- Procedeu à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
- Teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
- Estabeleceu o valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas e sem exigências relevantes de investimento, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
- Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.

152. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e expostos supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas,

---

<sup>49</sup> Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

<sup>50</sup> *Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas "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."*

afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).

153. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
154. De referir que a imposição de obrigações de serviço público, sobretudo de informação, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>51</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.

### Racionalidades basilares

155. 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.

---

<sup>51</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

156. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros, sobretudo numa zona de baixa densidade populacional. Atentos os pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
157. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
158. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como a introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
159. 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.
160. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.



161. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município e dos municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
162. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
163. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
164. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

#### **IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

165. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
166. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo

necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

167. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados<sup>52</sup> -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
168. 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.
169. Face ao exposto e tendo em conta o já exposto, determina-se que:
- Seja garantido, previamente ao lançamento do presente procedimento, que existe acordo expresso da CIM quanto às linhas que se sobrepõem a serviços ou territórios da competência daquelas autoridades, de forma a garantir que não se coloca em causa a sustentabilidade do contrato resultante do presente procedimento municipal e do contrato resultante do procedimento intermunicipal;
  - Garantir, a curto prazo, em articulação com a CIM, o cumprimento dos serviços mínimos previstos no RJSPTP, devendo tais medidas ser remetidas à AMT para avaliação;
  - Seja divulgada informação suficiente e relevante para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio<sup>53</sup>, de forma a garantir que todos os potenciais concorrentes, e não apenas os operadores que já estejam instalados

---

<sup>52</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

<sup>53</sup> Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite seleccionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

na região, possam aceder a dados que lhe permitam elaborar propostas adequadas;

- Garantir, sob pena de aplicação de sanções contratuais, que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e que permitem a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>5455</sup>;
- Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades.
- Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Que da execução contratual resulte a avaliação e informação, anual, de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratadas, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019;

---

<sup>54</sup> Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

<sup>55</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

- Assegurar que todas as obrigações contratuais estão associadas a penalizações em caso de incumprimento, de forma objetiva, clara e mensurável, garantido a sua adequada graduação.

170. Finalmente, dever-se-á:

- Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>5657</sup>;
- Ter em linha de conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública<sup>58</sup>, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Asseverar o cumprimento da obrigação de notificações à Autoridade da Concorrência, designadamente nos termos do artigo 36.º do Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

171. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

172. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, antes do seu lançamento,

<sup>56</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>57</sup> Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

<sup>58</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)

garantindo-se a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes

## V – DAS CONCLUSÕES

173. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável,

- Por estar assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, sendo o sentido favorável condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas;
- Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e dos cidadãos; e a dos contribuintes, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes público municipal.

Lisboa, 25 de março de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho