

## PARECER N.º 05/2019

### I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL) (ofício com referência SAI/AMAL/214/2018, de 10-12-2018) para os devidos efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. A referida comunicação foi acompanhada da seguinte documentação relativa ao “Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL”:
  - “Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL - Estudo da Concessão”;
  - Caderno de Encargos com os seguintes anexos:
    - Anexo 1 – Mapa da concessão;
    - Anexo 2 – Matriz de riscos da Concessão;
    - Anexo 3 – Modelo Financeiro da Concessão;
    - Anexo 4 – Frota;
    - Anexo 5 – Plano de Rede e Oferta;
    - Anexo 6 – Sistema de Bilhética, SAE, Website e APP;
    - Anexo 7 –Títulos e Tarifas;
    - Anexo 8 – Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais;
    - Anexo 9 – Reporte;
    - Anexo 10 – Sanções pecuniárias por falhas de desempenho;
    - Anexo 11 – Paragens e terminais rodoviários;

- Anexo 12 – Serviço Aerobus;
  - Anexo 13 – Manutenção e limpeza;
  - Anexo 14 – Auditoria externa anual;
  - Anexo 15 – Erros e omissões do Caderno de Encargos;
  - Anexo 16 – Esclarecimentos e retificações ao Caderno de Encargos;
  - Anexo 17 - Esclarecimentos prestados pelo Adjudicatário;
  - Anexo 18 – Proposta da Concessionária;
  - Anexo 19 – Programa do Procedimento.
3. Após pedido de elementos adicionais por parte da AMT (e-mail de 27-12-2018) foi obtida resposta da AMAL através de e-mail de 04-01-2019.
4. Ora, o presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
6. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
- Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>;

---

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>2</sup>
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>3</sup>
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>4</sup>
7. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (doravante Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.
8. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores:
9. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
10. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societários subjacentes a diferentes

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

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

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

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



racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

11. O documento designado de “Estudo da Concessão do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL” submeteu-se aos princípios de diagnóstico e fundamentação já recomendados pela AMT<sup>6</sup>, incluindo (i) caracterização sumária da situação atual relativa ao transporte público de passageiros na AMAL; (ii) Estudo das principais hipóteses de estruturação do procedimento concursal para a atribuição da referida concessão, bem como apresentação dos fundamentos subjacentes às opções tomadas; (iii) Análise da viabilidade económico-financeira da concessão; (iv) Análise do *value for money* da concessão; (v) Estimativa dos principais custos e benefícios da concessão; e (vi) Análise do regime de partilha de risco.
12. A título de enquadramento institucional é feita menção (e comprovação com documentos anexos) de que a AMAL celebrou com os Municípios vários contratos interadministrativos relativos à partilha e delegação das competências (com exceção de Faro, Lagos e Portimão), com objetivo de organizar o procedimento concursal para a concessão do serviço público e gerir o contrato com o operador de serviço público selecionado sendo que: (i) O nível estratégico<sup>7</sup> compete à AMAL, em articulação com os Municípios (nos termos dos contratos interadministrativos); (ii) nível tático<sup>8</sup> é regulado no contrato e (iii) o nível operacional<sup>9</sup> compete ao operador.
13. Ainda que o documento refira diversas limitações na obtenção de informação<sup>10</sup> são apresentados dados detalhados de diagnóstico como sejam, (i) Caracterização demográfica, (ii) População residente, (iii) Densidade populacional (iv) Crescimento populacional 2001-2011, (v) População com mais de 65 anos (vi) Envelhecimento da

<sup>6</sup> Como consta de [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf).

<sup>7</sup> Segundo a AMAL inclui (i) Definição do modelo de organização dos transportes públicos (ii) Definição do modelo de contratação dos serviços, (iii) Definição dos níveis de serviço a observar, (iv) Definição e financiamento do nível de compensações.

<sup>8</sup> Segundo a AMAL inclui (i) Definição/aprovação da oferta e percursos, (ii) Definição/aprovação de horários e frequências, (iii) Monitorização do serviço (iv) Gestão do contrato.

<sup>9</sup> Segundo a AMAL inclui (i) Prestação de serviço público de transporte, (ii) Relacionamento com os passageiros (iii) Gestão de recursos humanos (iv) Gestão diária da operação, frota, instalações e fornecedores

<sup>10</sup> Segundo a AMAL vários dos dados previstos no dever de informação estabelecido no RJSPTP não foram entregues pelos Operadores incumbentes, ou não foram entregues de forma desagregada, como previsto no RJSPTP, e constatou-se a inexistência de qualquer mecanismo de planeamento territorial ou da mobilidade dos cidadãos e o deficiente acompanhamento do setor e detenção de informação por parte do Instituto da Mobilidade e dos Transportes tinha um deficiente acompanhamento, pelo que, foram realizadas estimativas tendo como base os elementos disponíveis. Não obstante algumas discrepâncias entre fontes de informação, considerou a AMAL que a ordem de grandeza não colocou em causa as conclusões gerais obtidas.

população entre 2001 e 2011, (vii) Movimentos Pendulares Diários, (viii) Movimentos Pendulares Diários – Modos de Transporte, (ix) Movimentos Pendulares Diários Intermunicipais; (x) Oferta atual: Número de carreiras, (xi) Oferta atual: Extensão da rede, (xii) Oferta atual: N.º de circulações anuais (2016), (xiii) Oferta atual: Veículos.km anuais (2016), (xiv) Oferta atual: EVA – Circulações Dia Útil (DU) vs Fim-de Semana e Feriados (FDSF), (xv) Oferta atual: EVA – Veículos.km DU vs FDSF, (xvi) Oferta atual: Frota Azul – Circulações DU vs FDSF, (xvii) Oferta atual: Frota Azul – Veículos.km DU vs FDSF, (xviii) EVA – Passageiros.km estimados (xix) Frota Azul – Passageiros.km estimados, (xx) EVA – Percurso médio estimado, (xxi) Frota Azul – Percurso médio estimado, (xxii) EVA – Lugares.km vs Passageiros.km (xxiii) Frota Azul – Lugares.km vs Passageiros.km, (xxiv) Oferta atual: % da População a 800m de uma paragem, (xxv) Oferta atual: % do Território a 800m de uma paragem (xxvi) Receita tarifária EVA, (xxvii) Receita Tarifária Frota Azul, (xxviii) Frota Azul Total de Receitas, (xxix) EVA Receita média por veículo.km e (xxx) Frota Azul Receita média por veículo.km.

14. Aquela informação permitiu à AMAL retirar diversas conclusões, como sejam que a oferta atual de transportes públicos rodoviários na região é:

- Composta por 105 carreiras ([confidencial]);
- Compreende [confidencial] circulações anuais e [confidencial] milhões de veículos.km comerciais por ano e um número médio diário de circulações em dia útil de [confidencial] circulações e nos restantes [confidencial] circulações;
- Compreende [confidencial] veículos.km em dias úteis e [confidencial] veículos.km nos restantes dias e taxa de ocupação média situa-se assim nos 16%;
- Gera uma receita tarifária de [confidencial] por ano e uma receita global anual de cerca [confidencial] (incluindo transportes ocasionais e turísticos, transportes escolares especializados e outras atividades como publicidade, etc.);
- A procura situa-se nos [confidencial] milhões de passageiros.km por ano em que a maior parte dos Passageiros.Km dizem respeito a passageiros com bilhetes, mas sendo o percurso médio é equivalente a títulos ocasionais e mensais;
- Existe uma cobertura de 86% da população servida a menos de 800 metros por uma paragem da rede interurbana;

- A generalidade dos Municípios registou um aumento da percentagem de população com mais de 65 anos, sobretudo no interior;
  - Os movimentos pendulares intermunicipais têm uma grande concentração na zona litoral central do Algarve, onde se regista maior aumento e densidade populacional.
15. Tendo em conta este diagnóstico, bem como o facto de os operadores atuais explorarem o serviço público sem atribuição de indemnizações compensatórias, foi estabelecido um pressuposto base de compatibilização com o objetivo de não aumento de esforço público através do pagamento de compensações financeiras (não ignorando que as receitas diretas do serviço público são insuficientes para cobrir os seus custos diretos, mas que as receitas geradas pelas atividades acessórias da concessão permitem a viabilidade económica da mesma), sem deixar de dar cumprimento às novas competências legais da AMAL, aos requisitos de contratação do novo RJSPTP, e melhorar a qualidade e os níveis de serviço dos transportes públicos.
16. Considerou a AMAL que a concessão – que denominada de “*primeira geração*”<sup>11</sup>- deveria abranger os serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal e municipal, com exclusivo, com exceção dos transportes urbanos de Lagos, Faro e Portimão, excluindo os transportes escolares, da responsabilidade dos Municípios, de forma a, neste caso, diminuir a incerteza associada à sua variabilidade anual (e conseqüente custos/riscos associados). Foram também ponderadas as ligações inter-regionais em território da Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo, por acordo com aquela entidade.
17. Por outro lado, de forma a dar cumprimento aos serviços mínimo previstos no RJSPTP, que incluem critérios de cobertura temporal, territorial, comodidade, dimensionamento e informação, realizou-se o levantamento de todos os lugares censitários com mais de 40 habitantes e destes os que não possuíam uma paragem a 800 metros de distância, tendo-se concluído que a resposta deve ser providenciada por serviços de transporte a

---

<sup>11</sup> Por se considerar ser o contrato adequada uma primeira fase de contratualização de obrigações de serviço público, sem histórico e detenção e todos os dados considerados relevantes e passíveis de serem obtidos em ambiente real de execução contratual com todos os requisitos exigíveis, preparando a elaboração exaustiva do contrato de serviço público seguinte. Neste sentido, o “Road-Map ROAD-MAP para a Contratualização de Serviços Públicos de Transportes, emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, disponível em <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf> e que mereceu o acordo da AMT.

pedido por a oferta através de serviços regulares não se afigurar adequada ou financeiramente viável.

18. Quanto à implementação, optou-se por submeter à concorrência qual a forma mais eficiente e eficaz de assegurar a cobertura dos níveis mínimos de serviço e não definir à partida os trajetos, percursos ou meios necessários, mas exigindo-se, por exemplo, uma capacidade mínima de lugares e um número mínimo de ligações e transbordos, bem como uma tarifa equiparável a tarifas de bordo em transporte regular.
19. De referir que os vários Municípios se pronunciaram pela inclusão de serviços adicionais face aos atualmente prestados pelos operadores incumbentes, tendo sido realizadas estimativas de custos incrementais, tendo por base um custo médio estimado de [confidencial] por veículo.km comercial, resultado num custo anual estimado de [confidencial]
20. Tendo em conta os objetivos estabelecidos para a concessão em apreço, as restrições quanto ao nível de financiamento a aportar pelos Municípios, bem como as estimativas preliminares quanto à viabilidade económica da concessão, foram estabelecidos 3 (três) cenários quanto ao desenvolvimento do modelo de rede de serviço público a submeter a concurso: (i) Dimensionamento de uma nova rede de transportes a submeter a concurso, (ii) Concursar a oferta atual e adicionar o cumprimento de níveis mínimos de serviço (iii) Concursar a oferta atual e adicionar o cumprimento de níveis mínimos de serviço bem como as solicitações adicionais dos municípios.
21. A análise comparativa efetuada permitiu concluir que a terceira opção, num contrato de “primeira geração”, oferece menos riscos de implementação e permite um prazo mais curto de efetivação, pois, com base na informação existente, o risco de desequilíbrio financeiro é eliminado quando as alterações à rede existente são mais controladas pelo concedente, ao contrário do desenho de uma nova rede e sem prejudicar a melhoria do serviço.
22. Também foi efetuada uma análise comparativa, de vantagens e desvantagens, de vários modelos de adjudicação por lotes, nos termos do CCP: (i) lote único (ii) dois lotes em que o mesmo concorrente não pode ser adjudicatário em ambos; (iii) dois lotes em que o mesmo concorrente pode ser adjudicatário em ambos e com a uma alternativa B de realização de dois concursos para cada um dos lotes e tendo em conta várias dimensões: (i) oferta, (ii) tarifário e bilhética, (iii) custos, (iv) proveitos, (v) transporte a pedido, (vi) participação de pequenos operadores, (vii) execução contratual.

23. A análise comparativa efetuada permitiu concluir que a opção de um único concurso e um único lote apresenta mais vantagens, potenciando uma melhor rede, bilhética e tarifários únicos e integrados, maiores economias de escala, e desde logo, mais certeza nas previsões de proveitos e custos, maior facilidade da gestão e reestruturação da rede. Ainda que diversos lotes pudessem permitir a comparação de preços, as vantagens referidas afiguraram-se superiores para a AMAL, não impedindo, do mesmo passo, o agrupamento de operadores para o concurso. Por outro lado, considerou-se que facilita a capacitação técnica e administrativa daquela entidade na gestão do contrato e na preparação de futuros procedimentos.
24. Tendo em conta que Plano de Marketing Estratégico para o Turismo do Algarve, considera que a fraca oferta de transportes, a nível turístico, é uma debilidade da região, foi também analisada a introdução de um novo serviço de ligação do aeroporto de Faro a outras cidades algarvias, atenta a inexistência de um serviço dedicado (ao contrário de Lisboa, Porto ou Funchal) e tendo em conta o crescimento acentuado de passageiros naquela infraestrutura (+ de 14%) bem como o perfil de passageiros, os meses de maior procura e os dados de dormidas em estabelecimentos hoteleiros, por concelho.
25. Ponderado o *benchmark* efetuado com ligações semelhantes que servem os aeroportos mencionados, e no pressuposto de não implicar a atribuição de compensações financeiras ao operador, conclui-se que um serviço Aerobus entre Albufeira e o aeroporto de Faro ou mesmo ligações semidirectas Lagos-Portimão-Albufeira poderão ser rentáveis, pelo que se optou por submeter à concorrência um número superior de ligações decorrente das perspetivas de procura, de receitas, de custos e de tolerância ao risco que cada concorrente possa ter relativamente a este novo serviço.
26. Quanto ao modelo de remuneração e risco, a AMAL partiu dos pressupostos de que *“não existe um modelo ideal “one-size-fits-all” na estruturação do modelo de risco e remuneração em contratos de serviço público”* e *“ há que ter em conta as especificidades de cada situação, designadamente: Nível de maturidade da concessão; Nível de know-how da autoridade de transportes; Objetivos críticos para a autoridade de transportes, designadamente o nível de remuneração e de risco que está disponível para incorrer; Capacidade de cada uma das partes para gerir cada tipo de risco”*.



27. Através de uma análise comparativa de modelos de exploração/contratação “*gross cost*” e “*net cost*”<sup>12</sup>, conclui-se que o segundo melhor se enquadra nos objetivos críticos da AMAL, porquanto se no primeiro existe um menor nível de risco do contrato que tende a atrair mais concorrentes e estes, não tendo que suportar o risco de procura, tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “*net cost*”, por outro lado, a AMAL ficaria exposta ao risco de procura, o que colide com os objetivos dos Municípios de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público (inexistência de compensações) e exige um maior controlo e atuação pública, designadamente no dimensionamento da oferta a prestar às populações, o que será difícil de concretizar nesta fase de aquisição de competências por parte da AMAL.
28. Tendo em conta o previsto no CCP e no RJSPTP, considera a AMAL que o modelo de “concessão” ou contrato do tipo “*net cost*”, se enquadra melhor nos seus objetivos críticos porquanto:
- *“O operador é remunerado exclusivamente pelas receitas tarifárias geradas pela exploração do serviço público e atividades acessórias por si desenvolvidas;*
  - *A AMAL não atribui qualquer compensação ao operador;*
  - *A AMAL fica protegida do risco de procura, o que coincide com os objetivos dos Municípios de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público (inexistência de compensações);*
  - *A AMAL transfere para o operador grande parte do nível de atuação tático, o que será mais enquadrável nesta fase de aquisição de competências por parte da AMAL;*
  - *O operador está exposto ao risco de produção, mas também ao risco de procura, o que cria um forte incentivo para trabalhar no aumento da procura;*
  - *O operador fica com competência para definir ou ajustar a rede e oferta, sujeito ao cumprimento dos critérios e níveis mínimos e obrigações de serviço público definidos no contrato;*
  - *O risco de aquisição e disponibilização da frota corre por conta do operador”.*

---

<sup>12</sup> Podendo existir contratos mistos, nos termos do n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP.

29. No que se refere ao prazo da concessão foi tido em conta o estudo de *benchmark* dos contratos de serviço público de transporte de passageiros a nível europeu, da Comissão Europeia<sup>13</sup> para concluir que o prazo mais adequado será de 5 anos, porquanto:
- As concessões mais curtas têm a vantagem de voltar a submeter o processo à concorrência mais rapidamente;
  - Dois dos principais objetivos da AMAL são (i) o desenvolvimento de competências quanto à oferta, procura e gestão de contratos de serviços públicos de transporte; (ii) a viabilidade económico-financeira do serviço público por forma a não necessitar de pagamento de compensações;
  - Permite que o contrato sirva “de transição” para permitir à AMAL adquirir *know-how* para preparar o concurso subsequente com base em informação e experiência mais solidificados e apenas possível no âmbito de um contrato de serviço público (o que hoje não acontece).
30. Tendo em conta o plasmado no CCP, considera a AMAL que dos cálculos efetuados é possível concluir que: (i) *O payback period (não descontado) da presente concessão é de [confidencial]*. O nível de remuneração estimada para os capitais próprios da concessionária, medido através da TIR acionista, para um prazo de concessão de 5 anos, é de [confidencial] pelo que a duração proposta não gera um nível de remuneração excessiva para a concessionária.
31. No que se refere à frota, foi efetuada uma análise comparativa de 3 cenários: (i) frota fornecida pelo operador, (ii) frota fornecida pela autoridade de transportes (iii) frota fornecida pelo operador com valor residual, tendo-se optado pela terceira via, porquanto
- Na primeira hipótese: se autoridade de transportes não tem qualquer investimento inicial, por outro lado, os custos com a aquisição e amortização da frota serão repercutidos na remuneração exigida no concurso e num prazo mais alargado, sendo que, em caso de resgate, não existe frota disponível no imediato para atribuir o serviço a outro operador;

---

<sup>13</sup> Designado “Contracting in urban public transport” e disponível em:  
[https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/urban/studies/doc/2008\\_contracting\\_urban\\_public\\_transport.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/urban/studies/doc/2008_contracting_urban_public_transport.pdf)

- Na segunda hipótese: as desvantagens anteriores não se verificam, mas exige um forte investimento inicial da autoridade de transportes na aquisição de frota, provavelmente mais oneroso do que aquele que resultaria do poder negocial;
  - Na terceira hipótese, consegue-se, adicionalmente, garantir um serviço público autossustentável em 5 anos, a possibilidade de adquirir a frota pelo seu valor residual<sup>14</sup> não amortizado e transferir esse custo para o futuro operador, bem como o facto de o atual operador apenas repercutir no atual contrato o custo de amortização da frota correspondente à duração do contrato, podendo assim reduzir o custo da exploração do serviço e em caso de incumprimento a concessão pode ser resgatada, atribuindo-a no imediato a outro operador.
32. No se refere aos requisitos de idade dos veículos e de Padrão Europeu de Emissões, por afetarem significativamente o equilíbrio económico-financeiro da concessão, a AMAL optou por determinar requisitos mínimos moderados, mas atribuir uma bonificação, por via de critério de seleção de propostas, aos concorrentes que incorporem nas suas propostas requisitos superiores aos mínimos.
33. No que se refere ao sistema tarifário, foi efetuada uma análise comparativa entre 2 cenários: (i) utilização do tarifário atual e (ii) introdução de um modelo tarifário, tendo-se optado pelo primeiro, porquanto o volume de receitas anuais da exploração do serviço público mais fácil de estimar, induz um menor risco de procura da concessão, designadamente pela aplicação de regras nacionais de atualização tarifária e permite utilizar a futura concessão para obter informação detalhada sobre a procura e receitas tarifárias, com base na qual será possível estudar, com bases sólidas, uma eventual alteração tarifária a introduzir na concessão subsequente.
34. Ainda quanto a este aspeto também foram analisados cenários de operacionalização de um sistema de bilhética intermodal na AMAL, a cargo desta ou incluído no concurso, tendo-se concluído que esta última opção apresenta mais vantagens, uma vez que permite assegurar a implementação, em tempo útil, do sistema, o custo e o risco são transferidos para o operador e no respeito do estipulado no caderno de encargos e promove a otimização de custos de implementação e de operação.
35. Quanto à disponibilização de terminais rodoviários foi considerado que a disponibilização dos mesmos pelos Municípios, ao invés dos operadores, apresentava

---

<sup>14</sup> [confidencial]

mais vantagens, uma vez que existem autarquias que já dispõem de terminais com localização integrada nas políticas municipais, o que não torna a concessão económico-financeiramente inviável e elimina barreiras à entrada no mercado, uma vez que todos os concorrentes ficam em igualdade de circunstâncias.

36. Tendo em conta o estatuído no artigo 4.º do Regulamento e da Diretiva 2001/23/CE<sup>15</sup>, a AMAL esclarece que no concurso em apreço não existe transferência de autocarros dos operadores incumbentes para o novo operador selecionado no âmbito do concurso público, não estando constituídos, nesta data, os requisitos legais da figura da transferência do estabelecimento, nem existindo a obrigatoriedade de transferência do pessoal, dos operadores incumbentes para o novo operador.
37. Ponderando a possibilidade de estipular a obrigatoriedade de transferência de trabalhadores no caderno de encargos, a AMAL optou por estabelecer a obrigação de o futuro operador dar prioridade ao recrutamento dos atuais trabalhadores, permitindo a todos os concorrentes montar a operação mais eficiente que entenderem (em termos laborais) e, ao mesmo tempo, mitigar o risco de conflitos e resistências sociais ao lançamento do concurso e eventuais indemnizações a pagar pelos atuais operadores, caso não sejam selecionados.
38. Pelo contrário, considera a AMAL que a obrigatoriedade de transferência de trabalhadores apresentam desvantagens, como sejam: (i) *“Caso outro concorrente esteja em condições de explorar o serviço público de forma mais eficiente do que os atuais (em termos laborais), não poderá fazê-lo, uma vez que irá receber um quadro de pessoal fixado pelo Caderno de Encargos”,* (ii) *“Uma vez que os atuais operadores realizam outra atividades para além da exploração do serviço público, é difícil alocar a sua estrutura de recursos humanos às atividades de serviço público (a transferir para o futuro concessionário) vs outras atividades por si desenvolvidas.”*
39. Face ao já exposto, o estudo inclui ainda uma matriz de distribuição de riscos entre o operador e a AMAL, cabendo ao primeiro (i) assegurar a capacidade de transporte de todos os passageiros, (ii) elaboração do Plano de Oferta e Produção Exploração do Serviço Público, (iii) disponibilização dos meios e frota necessários à exploração do serviço público, (iv) custos de exploração, (v) pagamento de contrapartidas pelo direito

---

<sup>15</sup> Diretiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos.

de exploração do serviço público, (vii) financiamento do investimento, (viii) receitas da exploração do serviço público, (ix) demais risco jurídico e à segunda (i) orientações e aprovação do Plano de Oferta (ii) eventual pagamento de compensações por cumprimento de obrigações de serviço público, (iii) alterações municipais de caráter específico sobre o serviço público.

40. No que se refere à análise da viabilidade económico-financeira da concessão, segundo a AMAL a mesma tem em vista, em função das condições atuais e futuras, verificar se os capitais investidos são remunerados e reembolsados de modo a que as receitas geradas superem as despesas realizadas, acrescidas de um lucro razoável e tendo por base a informação disponibilizada pelos operadores incumbentes e os respetivos relatórios e contas (dados públicos), os rácios médios utilizados no setor.
41. O modelo financeiro adotado, para comparação entre a operação pública e privada partiu de diversos pressupostos, entre o quais:
- 5 anos da concessão acrescido de 1 ano para contabilização do efeito de desinvestimento em fundo de maneiço;
  - Foram contabilizados os veículos.km comerciais subjacentes ao Plano de Oferta Base, bem como o número estimado de veículos.km em vazio;
  - Assumiu-se uma necessidade de frota correspondente a [confidencial] veículos, com autocarros usados, com um máximo de 13 anos, para serviço público, sendo que, para a frota Aerobus assumiram-se 6 veículos novos, ficando o custo médio por veículo estimado em [confidencial] €/veículo novo e [confidencial] €/veículo usado;
  - O total de investimento estimado ficou assim ligeiramente acima dos [confidencial] de euros, sendo que no caso dos veículos novos, assumiu-se igualmente um valor residual dos veículos estimado em [confidencial]
  - Assumiu-se um volume de negócios da concessionária correspondente às receitas tarifárias dos operadores incumbentes (acrescendo a estimativa para serviços aerobus), bem como um volume de negócios de cerca de [confidencial] % do atual volume de negócios com atividades acessórias dos operadores incumbentes e considerando uma atualização tarifária anual em linha com a inflação estimada (2%) e sem aumentos de procura;

- Para a estimativa dos custos e fornecimentos e serviços externos assumiram-se rácios e valores médios do setor, bem como a informação disponibilizada pelos operadores incumbentes;
  - Elaborou-se um quadro de pessoal previsional constituído por cerca de [confidencial] pessoas, tendo em conta os valores de remuneração média no setor;
  - Para a elaboração da estrutura de capitais assumiu-se que o investimento inicial poderá ser financiável em [confidencial] por leasing e/ou financiamento bancário, estimando-se as necessidades de financiamento de [confidencial] € para o primeiro ano da concessão.
42. De referir que para apoiar a elaboração do modelo financeiro da operação pública realizou-se um exercício de *benchmarking* com os principais operadores públicos de transporte rodoviário de passageiros em Portugal com contas disponíveis: (i) Horários do Funchal; (ii) SMTUC - Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra; (iii) Carris; (iv) TUB – Transportes Urbanos de Braga; (v) STCP – Sociedade de Transportes Coletivos do Porto e tendo por base um conjunto de indicadores críticos para a exploração do serviço; (i) Veículos.km por viatura; (ii) Veículos.km por efetivo; (ii) Custo médio por efetivo; (iii) Custos totais por veículo.km.
43. Nesta sequência, segundo a AMAL o modelo financeiro demonstra que a concessão pode gerar uma rentabilidade acionista não excessiva estimada de cerca de [confidencial] e que pode gerar uma rentabilidade do projeto estimada entre [confidencial] %. E mesmo tendo em linha de conta a realização de análises de sensibilidade<sup>16</sup> da rentabilidade acionista à variação das receitas tarifárias e à variação das receitas de atividades acessórias, a AMAL considera que “o risco de procura tem um elevado impacto na viabilidade da concessão, corroborando assim a opção da AMAL de transferência do risco de procura para o operador privado”.
44. Da comparação dos vários modelos contratuais possíveis (gestão pública, concurso, etc.) e na decorrência dos modelos e demonstrações financeiras a AMAL concluiu que:
- Os custos anuais da operação pública são em média cerca de 39% superiores aos da operação privada;

---

<sup>16</sup> [confidencial]

- A operação pública comportaria um volume de compensações a pagar pela AMAL no valor de 27,6M€ para os 5 anos de contrato, enquanto que a operação privada permite a inexistência de compensações;
  - A operação privada permite à AMAL transferir para o privado o risco de variação das receitas tarifárias e o risco de variação das receitas de atividades acessórias.
44. Acresce que, segundo a AMAL, *“a atribuição da exploração do serviço público de transportes na AMAL através de concurso público apresenta um maior Value for Money para a AMAL, em virtude de:*
- *A experiência europeia mostra que os concursos públicos resultam num aumento da concorrência e na obtenção de preços mais baixos para o erário público.*
  - *A operação privada tem um custo anual de exploração cerca de 39% inferior ao da operação pública.*
  - *A operação privada pressupõe inexistência de compensações, ao passo que a operação pública implicará um encargo com compensações financeiras de cerca de 5,5M€ por ano.*
  - *A operação privada permite à AMAL transferir para o privado o risco de variação das receitas tarifárias e o risco de variação das receitas de atividades acessórias.*
  - *A atribuição de serviços públicos de transporte de passageiros através de concurso público é a tendência seguida no resto da Europa – e prevista no Regulamento 1370/2007 - promovendo melhores serviços públicos e um maior value for money dos contribuintes.*
  - *A AMAL não dispõe de know-how, meios e experiência na exploração de serviços públicos de transporte de passageiros.*
  - *A concessão dos serviços públicos de transporte de passageiros evita a realização de um investimento avultado, por parte da AMAL, que seria necessário à estruturação de uma operação pública a partir do zero.”*
45. A AMAL procedeu ainda a uma avaliação dos custos do sistema de mobilidade (custos internos - percebidos ou não percebidos - e custos externos), tendo em conta um cenário com transportes públicos e outro cenário sem a disponibilização de transportes públicos, tendo-se concluído que, considerando apenas os impactos internos do transporte público, o saldo entre custos e benefícios internos é positivo em cerca de



[confidencial] €/ano, em resultado de: (i) Custos internos: [confidencial] €/ano; (ii) Benefícios internos: [confidencial] ano. Com a inclusão de impactes externos (congestionamento, ruído e emissões, acidentes e impactes sociais), a AMAL considerou que o saldo seria ainda mais favorável ao transporte público.

46. Sem prejuízo do anteriormente referido, a AMAL considerou que, por motivos de interesse público, poderá vir a necessitar de impor obrigações de serviço público adicionais às estabelecidas no caderno de encargos, tendo incluído tal possibilidade nas peças concursais, mas considerando estar sujeita ao cumprimento das limitações constantes do RJSPTP e CCP, a um custo unitário por veículo km sujeito a concorrência, bem como a submissão a novo parecer prévio da AMT e visto prévio do Tribunal de Contas (TC), caso estes sejam aplicáveis.
47. Finalmente, o valor do contrato foi fixado em [confidencial] €, nos termos do CCP, ou seja, correspondendo ao total do volume de negócios do concessionário gerado ao longo da duração do contrato.

### III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

48. As Cláusulas 4.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup> estabelecem o objeto do contrato nos termos já referidos no estudo da concessão, incluindo os serviços públicos de transporte rodoviário regular e flexível de passageiros, de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, especificados no Anexo I e que é realizado com regime de exclusivo com exceção dos serviços de (i) âmbito inter-Regional, (ii) âmbito municipal nos concelhos de Lagos, Portimão e Faro, (iii) âmbito urbano explorados pelos Municípios ou por terceiros Operadores (iv) de carácter social (sem custos para os utilizadores) explorados pelos próprios Municípios e/ou flexível e (v) carácter ocasional e/ou especializado, explorados por terceiros operadores. Também são excluídos os serviços de transportes especializados escolares<sup>17</sup> da competência dos Municípios, os quais não são abrangidos pelo regime de exclusividade previsto no número anterior.

---

<sup>17</sup> De acordo com a AMAL, “Os serviços de transporte escolar especializados são uma competência dos Municípios, nos termos da lei, não tendo sido delegados na AMAL. Nesse sentido, deverão continuar a ser assegurados pelos próprios Municípios (através de meios próprios e/ou contratação de serviços) como até aqui, não estando incluídos no objeto do presente procedimento concursal. As necessidades de serviços de transporte escolar especializados sofrem grandes alterações de ano para ano, uma vez que estes serviços respondem às necessidades específicas de cada aluno e de cada escola. Adicionalmente, os serviços de transporte escolar especializados têm uma lógica claramente local e não supramunicipal. Nesse sentido, considerou-se que seria pouco consentânea com a contratação de serviços regulares, cuja organização presume-se que seja mais estável de ano para ano e que tenha uma lógica supramunicipal. Por outro lado, tratando-se este de um contrato de primeira



49. A Cláusula 6.<sup>a</sup> estabelece a possibilidade da concessionária realizar, a título acessório, por sua conta e risco, e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial da operação, diversas atividades como sejam (i) serviços de publicidade (ii) serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas (iii) serviços de transporte expressos (iv) manutenção automóvel ou exploração de espaços comerciais, sendo obrigatória a autorização do concedente e não podendo prejudicar a execução das atividades incluídas no objeto da Concessão.
50. As Cláusulas 7.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup> estabelecem que a Concessionária assume integral responsabilidade pela concessão e por todos os riscos inerentes à sua exploração, ainda que recorra a outras entidades por si contratadas, e é responsável pelo cumprimento de todas as leis, normas e regulamentos municipais, nacionais, europeus e internacionais aplicáveis.
51. As Cláusulas 10.<sup>a</sup> a 17.<sup>a</sup> estabelecem diversas obrigações para a concessionária, tais como: (i) ter por objeto social exclusivo, ao longo de todo o período de exploração, o exercício das atividades concessionadas; (ii) ser titular licença para a atividade de transporte público rodoviário de passageiros<sup>18</sup>; (iii) ter um capital social mínimo de 100.000,00 € (cem mil euros); (iv) manter durante toda a vigência da concessão uma liquidez geral superior a 100% (cem por cento) e uma autonomia financeira superior a 5% (cinco por cento); (v) a manutenção de valor dos rácios, prestação de informação de índole financeira, separação contabilística de atividades e fluxos financeiros e ónus ou encargos sobre o Estabelecimento da concessão<sup>19</sup> certificada pelo Revisor Oficial de Contas e com relatórios anuais; (vi) e transmissão e/ou oneração das participações sociais da concessionária, que carece de autorização prévia por parte do concedente.
52. As Cláusulas 18.<sup>a</sup> e 20.<sup>a</sup> estabelecem que constituem obrigações de serviço público da concessionária, entre outras:

---

*geração, considerou-se ainda que a inclusão de serviços de transporte especializados poderia introduzir riscos e complexidade de execução do contrato não adequados a esta fase de obtenção de know-how, experiência e meios para a gestão deste novo contrato por parte da AMAL. Quanto à referência à satisfação das necessidades da procura do tipo casa-escola-casa, há que ter em conta que os estudantes com passe mensal continuarão a ser transportados pelo serviço público de transporte regular, como até aqui. A norma pretende estabelecer que a concessionária deverá ter as necessidades dos estudantes com passe mensal em conta, quer no dimensionamento da oferta (terá que utilizar veículos com capacidade para transportar todos os passageiros, incluindo os alunos com passe), quer na atualização dos horários de ano para ano (por exemplo, se os horários escolares se alterarem em 30 minutos, os horários deverão ser ajustados de forma adequada).”*

<sup>18</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro e do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009.

<sup>19</sup> Conforme Cláusula 34.<sup>a</sup>.

- A exploração e prestação do serviço público, incluindo todos os meios e atividades necessárias para o efeito, de forma regular e continuada<sup>20</sup>;
- O cumprimento de, pelo menos, o Plano de Rede e Oferta<sup>21</sup> aprovado pelo concedente, constituído pelo Plano de Oferta Base e Níveis Mínimos de Serviço, bem como do Plano de Oferta Complementar;
- Assegurar um serviço de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias do ano, ao longo de todo o período de vigência do período de exploração e de acordo com os critérios especificados no Plano de Rede e Oferta;
- A prestação do serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo contrato;
- A exploração e adaptação do serviço público para satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações, de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial;
- A disponibilização e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração do serviço público, para além daqueles que sejam disponibilizados pelos Municípios;
- A prestação do serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerne à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações.

---

<sup>20</sup> Ver Cláusula 61.º relativa à Caução.

<sup>21</sup> De acordo com o Anexo 5 “Plano de Rede e Oferta”, deve incluir, entre outros (i) Lista de carreiras, identificação de percursos/variantes por carreira, mapa de percursos/variantes por carreira, comprimento de percursos/variantes por carreira, número de circulações diárias por sentido discriminados por Dias Tipo e períodos do dia, (ii) Lei de paragens por percurso/variante, horários de cada circulação, amplitude diária do serviço a cada Dia Tipo, mapa com localização das paragens por cada percurso/variante e distância média entre paragens por carreira e por percurso/variante, (iii) Fundamentação de eventuais propostas de adaptação ao Plano de Oferta, da iniciativa da Concessionária, (iv) Calendário e número anual de Dias Tipo, (v) Velocidade média comercial prevista por carreira e global, (vi) Capacidade de veículos a utilizar em cada carreira e em cada circulação (no caso de, numa mesma carreira, existirem diferentes tipologias de veículos consoante as circulações a realizar ao longo do dia ou do ano), (vii) Capacidade de transporte de bicicletas, em cada carreira, (viii) Tipologia de Serviço a adotar em cada carreira ou troço, incluindo discriminação, caso aplicável, por Dias Tipo, (ix) Número de veículos.km comerciais e lugares.km comerciais anuais por carreira e sentido, incluindo discriminação por Dias Tipo e períodos de ponta, (x) Estimativa de passageiros e passageiros.km anuais por carreira e sentido, incluindo discriminação por Dias Tipo e períodos de ponta, (xi) Taxa de ocupação média estimada por carreira e sentido, incluindo discriminação por Dias Tipo e períodos de ponta, (xii) Plano de implementação de eventuais atualizações do Plano de Rede e Oferta face ao ano anterior, (xiii) Plano de comunicação ao público de eventuais atualizações do Plano de Rede e Oferta face ao ano anterior.

- A emissão, comercialização e divulgação de títulos de transporte e todas as atividades relacionadas, quer no que respeita a títulos próprios do serviço público, quer no que respeita a eventuais títulos intermodais que abrangem outros sistemas de transporte, bem como o controlo de acessos aos veículos utilizados na exploração do serviço público, assegurando que apenas viajam passageiros com título válido;
- A gestão dos recursos humanos ao serviço da concessão e a implementação de adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho;
- A gestão, aquisição e manutenção de todos os meios necessários à exploração do serviço público, nomeadamente da frota<sup>22</sup>, instalações, sistemas e equipamentos;
- A gestão e monitorização da circulação e a implementação de um sistema de apoio à exploração;
- A prestação de informação e de apoio aos passageiros, incluindo aqueles com necessidades de assistência ou com mobilidade reduzida, estabelecendo procedimentos adequados para esse fim;
- A disponibilização de livros de reclamações e o tratamento das reclamações recebidas;
- Cumprir o dever geral de informação perante o concedente<sup>23</sup>, incluindo a obtenção de quaisquer subsídios ou recursos, para além dos proveitos próprios decorrentes do contrato, que financiem os serviços de interesse geral, bem como a prestação imediata de informação ao concedente de qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das atividades concessionadas;
- A colaboração com o concedente e com os operadores encarregues da exploração do serviço público no momento anterior e posterior ao período de exploração, bem como a adoção de todas as medidas que se revelarem necessárias e adequadas durante os períodos de transição, por forma a mitigar os efeitos negativos sobre os passageiros e a exploração do serviço público

---

<sup>22</sup> De acordo com os requisitos de idade e de emissões estabelecido no Anexo 4 ao Contrato/Caderno de Encargos.

<sup>23</sup> Ver Cláusula 63.<sup>a</sup>.

decorrentes da transição entre operadores, designadamente no que concerne à informação ao público, comercialização de suportes e títulos de transporte e demais matérias relativas à operacionalização da exploração do serviço público;

- Explorar o serviço público em cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10;
- Cumprir as regras legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, incluindo licenças, certificações e autorizações, bem como as instruções que, nos termos da lei, lhe sejam transmitidas pelas entidades competentes;
- Submeter-se à fiscalização, por parte do concedente, do cumprimento do contrato e às ações de fiscalização e controlo financeiro e de natureza técnica e operacional previstas na lei;
- Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados nos termos exigidos pela legislação comercial, com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo da atividade que prossegue e por forma a permitir aferir se a remuneração obtida pela prestação do serviço público respeita as regras constantes da legislação aplicável;
- Responder, nos termos da legislação aplicável, por quaisquer danos<sup>24</sup> causados a terceiros;
- Celebrar e manter em vigor contratos de seguro destinados a salvaguardar a cobertura dos riscos seguráveis inerentes ao cumprimento das obrigações contratuais;
- Contribuir ativamente no domínio ambiental, e relativamente aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da Cimeira de Paris, para a diminuição das emissões de CO2 e de outros poluentes atmosféricos do setor dos transportes.

53. A Cláusula 19.<sup>a</sup> estabelece que podem ser determinadas obrigações de serviço público adicionais às previstas no contrato, nos termos estabelecidos no artigo 23.<sup>o</sup> do RJSPTP, designadamente a determinação de exploração de novas linhas ou serviços, bem como

---

<sup>24</sup> Ver Cláusula 60.<sup>a</sup> relativa a Seguros.

a disponibilização de tarifários bonificados relativamente aos previstos no Anexo 7, implicando tal alteração uma modificação do contrato se da mesma resultar qualquer encargo para o concedente.

54. A Cláusula 21.<sup>a</sup> a 23.<sup>a</sup> estabelece a obrigatoriedade de existência de um Plano de Rede e Oferta<sup>25</sup>, anualmente, para aprovação do concedente<sup>26</sup>, indicando os serviços regulares e de serviços de transporte a pedido prestados<sup>27</sup>, que devem dar resposta plena e adequada à satisfação das necessidades da procura, indicando em cada linha e circulação de serviços regulares, veículos com capacidade de lugares que assegurem o transporte de todos os passageiros e medidas mitigadoras (veículos, circuitos, circulações) que respondam a alterações de procura, sem prejuízo de alterações propostas pelas partes.
55. Além da obrigatoriedade de manter atualizada no Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras (SIGGESC)<sup>28</sup>, no que se refere às propostas de adaptação da rede e da oferta, são estabelecidas condições cumulativas que devem ser cumpridas: (i) não resultar numa degradação do nível de serviço global prestado às populações (ii) não resultar num saldo global de veículos.km anuais inferior, (iii) não subtrair dias de exploração aos subjacentes para cada linha, tudo nos termos objetivos previstos no Anexo 5 e sem prejuízo dos limites estabelecidos no CCP e no RJSPTP.
56. Na cláusula 24.<sup>a</sup>, especificamente quanto à exploração de serviços de transporte a pedido, é estabelecido que deve ser cumprido o disposto no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de agosto e adicionalmente que a utilização de veículos ligeiros, designadamente táxis, deve ter capacidade de 4 (quatro) lugares para passageiros, bem como que as tarifas não devem ter qualquer sobretaxa face ao tarifário geral em vigor e que deve existir um sistema informático designado de Sistema de Gestão de Reservas, onde são registadas e geridas todas as pré-reservas.
57. Estabelece a Cláusula 25.<sup>a</sup> que a concessionária se obriga a assegurar a percentagem

---

<sup>25</sup> Que cumpra com os requisitos relativos ao Plano de Oferta Base, os Níveis Mínimos de Serviço e Oferta Complementar constantes do Anexo 5.

<sup>26</sup> Segundo a Cláusula 45.<sup>a</sup> a Concessionária elaborará e comunicará ao Concedente em conjunto com o reporte anual relativo ao primeiro ano do Período de Exploração, e um regulamento de exploração, onde constem as normas inerentes à prestação dos serviços objeto do Contrato, designadamente relativos a: (i) Procedimentos de prevenção e segurança e plano de emergência (ii) Procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho, (iii) Plano de manutenção dos bens integrantes do Estabelecimento da Concessão, designadamente frota, instalações e equipamentos, (iv) Planos de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público (v) Manual de motorista e fardamento (vi) Manual de normas gráficas.

<sup>27</sup> A exploração do Serviço Aerobus deve respeitar o disposto no Anexo 12 (Serviço Aerobus), bem como as condições constantes do ponto 3.1 da Proposta de Exploração do Serviço Público.

<sup>28</sup> No âmbito do artigo 22.º do RJSPTP.

contratual da frota preparada para acessibilidade e transporte de 1 (um) passageiro em cadeira de rodas em cada veículo, assegurando a pré-reserva pelo passageiro e sem sobretaxa tarifária face ao tarifário geral em vigor.

58. A Cláusula 26.<sup>a</sup> estabelece a obrigatoriedade de assegurar a pontualidade das circulações<sup>29</sup> e corrigir ou mitigar eventuais atrasos, sendo que cada circulação não deve ter um atraso à chegada à paragem de término de cada circulação, superior a: (i) 10 minutos, para circulações com um tempo de percurso comercial, previsto no respetivo horário<sup>30</sup>, até 1 (uma) hora e (ii) 15 minutos, para circulações com tempo de percurso comercial, previsto no respetivo horário, superior a 1 (uma) hora, sendo que o congestionamento de trânsito automóvel apenas é motivo justificável em trajetos da rede viária e horários relativamente aos quais não é recorrente a sua ocorrência.
59. Segundo a Cláusula 27.<sup>a</sup> deve ser dado conhecimento imediato aos passageiros de interrupções, indicar percursos alternativos e mobilizar veículo de substituição no menor período de tempo possível, sendo que, de acordo com as Cláusulas 29.<sup>a</sup> e 30.<sup>a</sup>, a concessionária obriga-se, entre outros a: (i) assegurar a divulgação do serviço público, (ii) prestar apoio e informações ao público, fisicamente e via website<sup>31</sup> e App<sup>32</sup>, (iii) produzir, atualizar e disponibilizar toda a sinalética em todos os meios, (iv) disponibilizar um serviço de atendimento ao passageiro.
60. A Cláusula 33.<sup>a</sup> limita a possibilidade de subcontratação a 1/3 (um terço) do número anual global de veículos.km comerciais de serviço público, exceto se um limite superior for justificado ao abrigo do n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento, estando a subcontratação

---

<sup>29</sup> De acordo com o Anexo 10 – sanções pecuniárias por falhas de desempenho, para aferir o Cumprimento do nº de circulações previstas, é tida em conta as circulações não realizadas corresponde à soma de i) número anual de circulações comerciais de Serviços Regulares previstas no Plano de Oferta e Produção e não realizadas; com ii) número de circulações comerciais de Serviços de Transporte a Pedido relativamente às quais tenha existido pelo menos uma pré-reserva e não realizadas; ambos por motivo imputável à Concessionária, conforme relatório gerado pelo Sistema de Apoio à Exploração e Sistema de Gestão de Reservas e o Nº de circulações previstas corresponde ao somatório anual do número de circulações comerciais de Serviços Regulares previstas no Plano de Oferta e Produção aprovado pelo Concedente e do número de circulações comerciais de Serviços de Transporte a Pedido para as quais tenham sido realizadas pré-reservas por parte dos passageiros, conforme relatório gerado pelo Sistema de Apoio à Exploração e Sistema de Gestão de Transportes a Pedido.

<sup>30</sup> De acordo com o Anexo 10 – sanções pecuniárias por falhas de desempenho, para aferir o cumprimento de horários, é tido em conta o Nº de circulações com atraso que corresponde ao número anual de circulações comerciais de Serviços Regulares previstas e realizadas, mas com atraso à chegada, por motivo imputável à Concessionária, conforme relatório gerado pelo Sistema de Apoio à Exploração e Sistema de Gestão de Reservas, e o nº de circulações previstas que corresponde ao somatório anual do número de circulações de Serviços Regulares previstas no Plano de Oferta e Produção aprovado pelo Concedente e do número de circulações de Serviços de Transporte a Pedido para as quais tenham sido realizadas pré-reservas por parte dos passageiros, conforme relatório gerado pelo Sistema de Apoio à Exploração e Sistema de Gestão de Transportes a Pedido.

<sup>31</sup> O Anexo 6 – Sistema De Bilhética, Sae, Website E App estabelece os requisitos do website, que incluem, entre outros (i) Alertas em tempo real, (ii) Mapa da rede, (iii) informação por carreira, (iv) informação por paragem, (v) Títulos, tarifas e cartões, (vi) rede de vendas, (vii) Serviços a pedido, (viii) Apoio ao cliente e reclamações, (ix) Direitos dos passageiros, (x) Direitos dos passageiros

<sup>32</sup> O Anexo 6 – Sistema De Bilhética, Sae, Website E App estabelece os requisitos da App em consonância com os requisitos para o website.,

sujeita às mesmas condições e obrigações aplicáveis à exploração do serviço público, nos termos contratualmente estabelecidos.<sup>33</sup>

61. De acordo com as Cláusula 32.<sup>a</sup> e 35.<sup>a</sup> a concessionária está obrigada a disponibilizar e manter de forma permanente e ininterrupta os meios de exploração necessários e adequados<sup>34</sup>, devidamente licenciados para o exercício da atividade objeto da concessão, bem como manter os veículos e restantes meios de exploração utilizados no serviço em bom estado de funcionamento e conservação, devendo proceder à substituição de cada veículo afeto à prestação do serviço público no momento em que este deixe de cumprir os requisitos de idade estabelecidos no contrato.
62. A Cláusula 44.<sup>a</sup> obriga à implementação e disponibilização, em toda a frota de veículos de um Sistema de Apoio à Exploração<sup>35</sup> e uma central de comando de tráfego responsável pela gestão integrada do serviço público, que acompanhe o estado dos serviços prestados em tempo real, introduzindo as adaptações que se revelarem necessárias face a novas exigências e que permita a recolha dos dados e produção de todas as estatísticas relativas ao controlo da prestação do serviço público previstas no contrato<sup>36</sup>, de forma automática, fiável, inviolável e verificável.
63. De acordo com a Cláusula 31.<sup>a</sup> a concessionária obriga-se a prestar assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos e cumprir a legislação europeia e nacional aplicável respeitante ao contrato de transporte e direitos dos passageiros<sup>37</sup>, e, adicionalmente, um Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes através do *Website*, onde são submetidas e registadas, mediante atribuição de um código “*ticket*” individual, todas as queixas, reclamações e requerimentos recebidas através do livro de reclamações, *Website*, *email*, correio ou reencaminhadas pelo concedente<sup>38</sup> incluindo reporte aos passageiros

---

<sup>33</sup> Nos termos da Cláusula 82.<sup>a</sup> a Concessionária pode propor ao Concedente a exploração conjunta da totalidade ou de parte do Serviço Público por si explorado com Operadores de Serviço Público que se encontrem a explorar este serviço em zonas geográficas, percursos e/ou horários total ou parcialmente sobrepostos ou adjacentes.

<sup>34</sup> Cumprindo os requisitos constantes do Anexo 4 (Frota).

<sup>35</sup> Com as características estabelecidas no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, Website e App) que estabelece os respetivos requisitos técnicos do sistema de Apoio à Exploração, como sejam (i) Registo de dados, (ii) Localização de veículos, (iii) Zonas sombra, (iv) Integração com o Sistema de Bilhética, (v) Modelo de dados, (vi) Sistema Central, (vii) Transmissão da localização de veículos em tempo real, (viii) Posto de comando de tráfego, (ix) Edição/atualização de dados da rede, (x) Monitorização, (xi) Consultas e relatórios, (xii) Reporte, (xiii) Backup, (xiv) Informação ao Público, (xv) Manuais.

<sup>36</sup> Designadamente as previstas no Anexo 9 (Reporte).

<sup>37</sup> Designadamente as estabelecidas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

<sup>38</sup> Todas as queixas, reclamações e requerimentos registados no Sistema de Gestão de Reclamações deverão ser catalogadas identificando, quando aplicável, a Linha em causa e uma das seguintes categorias: (i) Circulações não realizadas, (ii) Atraso nas Circulações, (iii) Incapacidade de transportar todos os passageiros, (iv) Conforto e limpeza dos veículos (v) Conforto e limpeza das paragens, (vi) Atendimento e relacionamento com os passageiros (vii) Informação disponibilizada aos passageiros (viii) Títulos e Tarifas (ix) Horários e frequências das Linhas, (x) Percursos e paragens das Linhas, (xi) Outros assuntos.

do andamento do processo, que deve ter resposta num máximo de 30 (trinta) dias após a sua receção.

64. Segundo as Cláusulas 47.<sup>a</sup> e 49.<sup>a</sup> a concessionária obriga-se a explorar o serviço público nas condições relativas aos títulos e tarifas previstas no contrato<sup>39</sup>, nomeadamente no que respeita aos valores máximos a praticar, atualizando-as nos termos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro<sup>40</sup>, estabelecendo-se adicionalmente que a disponibilização da funcionalidade de Bilhética Móvel<sup>41</sup>, deve abranger todos os títulos pré-carregados (passes mensais, bilhetes pré-carregados, etc), acrescendo a obrigatoriedade de implementar em toda a frota de veículos um sistema de bilhética (validação de títulos)<sup>42</sup>.
65. De acordo com a Cláusula 43.<sup>a</sup> a concessionária é responsável por assegurar a segurança de pessoas e bens<sup>43</sup> e pela implementação de práticas e procedimentos de segurança e de um adequado sistema de gestão de emergências, segurança rodoviária e inspeção técnica periódica de veículos, práticas de condução segura e cómoda para os passageiros, medidas de controlo de situações de condução sobre efeitos do álcool e de outras substâncias proibidas, plano de emergência ou medidas de autoproteção.
66. A Cláusula 36.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária é responsável pela identificação, sinalização e informação ao público de todas as paragens e terminais rodoviários<sup>44</sup> do serviço público, sendo que no período de transição inicial<sup>45</sup>, deverá articular-se e celebrar com os Municípios associados contratos de utilização dos terminais rodoviários.
67. De acordo com a Cláusula 48.<sup>a</sup> a concessionária obriga-se também, a implementar e operar uma rede de vendas constituída por postos de venda próprios, agentes de venda,

---

<sup>39</sup> Devendo dar conta, anualmente, de listagem com: (i) Títulos e Tarifas em vigor no momento anterior à atualização tarifária, (ii) Títulos e Tarifas propostas, em resultado da atualização tarifária, (iii) Número anual de títulos vendidos, por Título, (iv) Receitas anuais por Título, (v) Percentagem de atualização por Título, (vi) Percentagem média de atualização tarifária, ponderada pelas receitas anuais de cada Título.

<sup>40</sup> Constantes do Anexo 7 (Títulos e Tarifas).

<sup>41</sup> A Bilhética Móvel consiste na utilização de Títulos desmaterializados, carregados na App, a qual permite a sua validação no Sistema de Bilhética do Operador com recurso à tecnologia NFC (Near Field Communication) e/ou QR-Code (Quick Response Code) dinâmicos.

<sup>42</sup> Que cumpra os requisitos identificados no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, *Website* e *App*), que estabelece os respetivos requisitos técnicos, como sejam (i) Suportes de títulos a utilizar, (ii) Compatibilidade de leitura de cartões e sistemas (iii) Registo de dados, (iv) Modelo de dados, (v) Chaves de segurança, (vi) Edição/atualização de tarifários, (vii) Fiscalização comercial, (viii) Fiscalização comercial, (ix) Listas negras/brancas, (x) Sistema Central, (xi) Monitorização, (xii) Consultas e relatórios, (xiii) Reporte, (xiv) Faturação, (xv) Backup, (xvi) Informação ao Público, (xvii) Informação ao Público, (xviii) Manuais, (xix) interoperabilidade entre os sistemas de bilhética.

<sup>43</sup> De acordo com a Cláusula 50.<sup>a</sup> a Concessionária é responsável pelo controlo de acessos de todos os passageiros, podendo subcontratar um corpo de agentes de fiscalização, e dando cumprimento ao disposto na Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, na sua redação atual, bem como a Portaria n.º 37/2018, de 29 de janeiro.

<sup>44</sup> Conforme Anexo 11 (Paragens e terminais rodoviários) e do Anexo 12 (Serviço Aerobus).

<sup>45</sup> De acordo com a Cláusula 39.<sup>a</sup>, a Concessionária deve elaborar e sujeita a aprovação um manual de normas gráficas que se compromete a respeitar na exploração do Serviço Público.



e ainda de máquinas de venda/carregamento automático de títulos (*vending*) e/ou vendas a bordo, sendo obrigada a ter em funcionamento, no mínimo, 1 (um) posto de venda próprio ou agente de venda localizado nas imediações da paragem/interface principal de cada sede de Município, no mínimo durante os dias úteis entre as 09:00 horas e as 18:00 horas, no qual seja possível realizar operações de requisição, comercialização e carregamento de títulos mensais ou pré-comprados.

68. Segundo a Cláusula 34.<sup>a</sup> o Estabelecimento da Concessão compreende os bens móveis e imóveis afetos à sua exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público subjacente à celebração do contrato, incluindo, designadamente, (i) bens, instalações ou equipamentos, (ii) frota de veículos disponibilizados ou adquiridos pela concessionária, incluindo equipamentos embarcados ou auxiliares, (iii) relações laborais, (iv) sistemas informáticos e/ou eletrónicos, (v) direitos de propriedade industrial afetos ao serviço público e que não integrem bens, direitos e obrigações privativos da concessionária.
69. As Cláusulas 37.<sup>a</sup>, 38.<sup>a</sup> e 40.<sup>a</sup> estabelecem que a concessionária obriga-se a manter todos os bens utilizados nas atividades concessionadas em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, fiabilidade e segurança, bem como o conforto dos passageiros e a imagem do serviço público, sem prejuízo da exploração de publicidade comercial em bens integrantes do Estabelecimento, e deve cumprir um plano de manutenção daqueles bens integrantes<sup>46</sup> bem como um plano de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos<sup>47</sup> a utilizar pelo público<sup>48</sup>.
70. De acordo com a Cláusula 41.<sup>a</sup> a concessionária obriga-se a estabelecer uma estrutura de recursos humanos adequada para o exercício das atividades que constituem objeto da concessão, assegurando que dispõe de um nível de qualificações, habilitações e certificações nos termos legais, experiência profissional e planos de formação

---

<sup>46</sup> De acordo com o Anexo 13 (Manutenção e limpeza). para além da necessária realização das demais atividades de manutenção aplicáveis, os veículos da frota utilizada na exploração do Serviço Público deverão ser objeto, no mínimo, das ações de grande manutenção seguintes: (i) Revisão e manutenção profunda do motor, da caixa de velocidades, da transmissão e dos sistemas de ar condicionado/aquecimento, bem como a substituição dos estofos dos assentos dos passageiros: a cada 300.000km ou 6 (seis) anos, consoante aquele que ocorrer mais cedo; (ii) Revisão e manutenção profunda da carroçaria e do chassis, pintura exterior e substituição do pavimento interior: a cada 450.000km ou 9 (nove) anos, consoante aquele que ocorrer mais cedo .

<sup>47</sup> De acordo com Anexo 13 – Manutenção e Limpeza, o plano de limpeza e higienização da frota de veículos utilizados na exploração do Serviço Público deverá prever, no mínimo: (i) Limpeza e lavagem corrente interior incluindo, designadamente, pavimentos, remoção de lixo e vidros: todos os dias, (ii) Lavagem exterior do veículo: a cada 2 (dois) dias, (iii) Limpeza e lavagem profunda de todas as superfícies e estofos: todas as semanas, (iv) Remoção de graffitis e pastilhas: todos os meses, (v) Instalação de ambientadores líquidos, adequados para autocarros, a bordo dos veículos utilizados na exploração do Serviço Público, cujas recargas deverão ser substituídas no prazo preconizado pelo respetivo fabricante.

<sup>48</sup> Que cumpra o disposto no Anexo 13 (Manutenção e limpeza).

apropriados, devendo desenvolver os seus melhores esforços para integrar os trabalhadores que, ao serviço dos anteriores concessionários, tenham exercido, na prestação do serviço público anterior, funções correspondentes às funções incluídas no objeto do contrato.<sup>49</sup>

71. No que se refere ao equilíbrio financeiro da concessão, as Cláusulas 51.<sup>a</sup> e 52.<sup>a</sup> estabelecem que todos os custos relativos às atividades objeto da concessão correm por conta da concessionária, e que todos os proveitos revertem a favor da desta, sendo responsável pela obtenção dos financiamentos necessários ao desenvolvimento de todas as atividades que integram o objeto do Contrato, de forma a garantir o exato e pontual cumprimento das suas obrigações.
72. De acordo com a Cláusula 67.<sup>a</sup> a concessionária deve remeter anualmente ao Concedente, em suporte informático, uma versão do Modelo Financeiro atualizado com base em toda a informação histórica (certificada pelo Revisor Oficial de Contas) relativa à condição económica e financeira da concessão desde o início da vigência do contrato até 31 de dezembro do ano anterior e contendo ainda a projeção atualizada dos parâmetros económicos, financeiros e operacionais aplicáveis desde essa data até ao termo da concessão, acompanhado da respetiva fundamentação.
73. Tal documento deverá incluir a atualização dos seguintes indicadores respeitantes a todo o período contratual: (i) *Free Cash Flow to Equity*, (ii) VAL Acionista (calculado com base no *Free Cash Flow to Equity*, com base no Custo de Capital Acionista), (iii) TIR Acionista (calculada com base no *Free Cash Flow to Equity*), (iv) *Free Cash Flow to the Firm*, (v) Custo médio ponderado do capital (WACC), (vi) VAL do Projeto (calculado com base no *Free Cash Flow to the Firm*, à taxa de desconto do WACC), (vii) TIR do Projeto (calculada com base no *Free Cash Flow to the Firm*), (viii) Valor Atual Líquido do Saldo da Concessão (segundo uma taxa de desconto de [confidencial] %), (ix) Rácio anual de Liquidez geral, (x) Rácio anual de Autonomia financeira.
74. De acordo com a Cláusula 53.<sup>a</sup>, apenas quando o concedente determine a realização de obrigações de serviço público adicionais às previstas no contrato, será apurado o efeito financeiro líquido das mesmas em cada ano civil “n” da concessão<sup>50</sup> e caso seja

---

<sup>49</sup> De acordo com a Cláusula 42.<sup>a</sup> a Concessionária deverá elaborar e implementar, a partir do início do Período de Exploração, um manual de fardamento do pessoal que abranja, no mínimo, as funções de motorista, fiscalização e bilheteira/atendimento ao público.

<sup>50</sup> De acordo com a metodologia prevista no Anexo 8 (Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais), a qual segue o disposto no artigo 24.<sup>o</sup> do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. De acordo com o anexo, o Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais é calculado tendo ponderando (i) Efeito

negativo para a concessionária, é devido o pagamento uma compensação financeira<sup>51</sup>.

75. Estabelece a Cláusula 54.<sup>a</sup> que o concedente tem direito a uma partilha de 50% (cinquenta por cento) dos benefícios financeiros anormais e imprevisíveis ocorridos para a concessionária que não resultem da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas e nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP. Acresce que a Cláusula 56.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária pagará ao concedente uma contrapartida financeira mensal no montante de [confidencial] pelo direito de exploração do serviço público, a qual se destina a financiar os custos de estrutura incorridos no exercício das competências de autoridade de transportes e gestão de contrato.
76. No que se refere à reposição do equilíbrio financeiro, estabelece a Cláusula 55.<sup>a</sup> que tal ocorre em caso de modificação unilateral<sup>52</sup> imposta pelo concedente ou em caso de aprovação de regulamentos municipais, de carácter específico sobre o serviço público que tenham impacto direto sobre as receitas ou custos respeitantes às atividades e serviços integrados no objeto da concessão (excluindo-se as atividades acessórias) e se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos, resultar, comprovadamente<sup>53</sup>, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do contrato que provoque uma variação do VAL Acionista superior a [confidencial]
77. De acordo com as Cláusulas 9.<sup>a</sup>, 57.<sup>a</sup> a 59.<sup>a</sup> e 91.<sup>a</sup>, no que se refere à duração do contrato:
- O “Período de Transição Inicial” corresponde ao tempo que medeia a entrada em vigor do contrato e o início do Período de Exploração, durante o qual o serviço público continua a ser explorado pelos anteriores operadores, devendo

---

Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais em cada trimestre; (ii) receitas tarifárias incrementais resultantes da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais, em cada trimestre; (iii) incidências financeiras positivas incrementais - designadamente redução de custos ou aumento de receitas - eventualmente geradas na rede concessionada, em resultado da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais, em cada trimestre; (iv) Remuneração Unitária da Concessionária, por cada veículo.km comercial incremental, resultante da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais, em cada trimestre. A Remuneração Unitária da Concessionária correspondente ao valor constante do ponto 4 da Proposta de Exploração de Serviço Público e incorpora já a margem de lucro razoável requerida pela Concessionária; (v) número trimestral de veículos.km comerciais incrementais resultantes da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais.

<sup>51</sup> No caso de determinação de tarifários bonificados pelo Concedente, o efeito financeiro líquido corresponde à diferença deste para os preços constantes do Anexo 7 (Títulos e Tarifas) multiplicado pelo número de títulos comercializados.

<sup>52</sup> Ver Cláusula 75.<sup>a</sup>

<sup>53</sup> A Concessionária deve apresentar: (i) Proposta de Modelo Financeiro Atualizado Pré Evento, (ii) Fundamentação dos pressupostos utilizados nos Modelo Financeiros anteriores relativos à projeção atualizada dos parâmetros económicos, financeiros e operacionais aplicáveis desde a data em que ocorreu o evento gerador de direito a reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da Concessão, que se verificariam caso não ocorresse tal evento, (iii) Estimativa detalhada da redução de receitas e/ou aumento de custos que são invocados, (iv) Proposta de Modelo Financeiro Atualizado Pós Evento, (v) Certificação do Revisor Oficial de Contas relativamente à informação histórica contida nos Modelos Financeiros atualizados.

a concessionária obter, nos termos legalmente aplicáveis, todas as licenças, certificações, credenciações e autorizações necessárias para o exercício das atividades concessionadas, assim como desenvolver todas as ações de preparação da sua estrutura e equipamentos que se mostrem adequadas e necessárias à exploração;

- O "Período de Exploração" corresponde ao período durante o qual a concessionária se obriga a explorar o serviço público e a realizar as demais atividades e serviços compreendidos no objeto da Concessão, durante 5 (cinco) anos;
- O "Período de Transição Final" inicia-se no dia seguinte ao fim do Período de Exploração e decorre até à data do termo do contrato, ou seja, a partir do início do Período de Transição Final, o serviço público passa a ser explorado pelo operador que suceder à concessionária.

78. De acordo com as Cláusulas 62.<sup>a</sup> e 64.<sup>o</sup> o concedente detém poderes de direção, fiscalização e monitorização do modo de execução da exploração do serviço público no que respeita a matérias necessárias à execução do contrato, no respeito autonomia técnica ou de gestão da concessionária, e sem prejuízo da fiscalização e auditoria das autoridades públicas com competências legais na matéria, designadamente da Inspeção-Geral de Finanças, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, AMT e TC.
79. Além do dever geral de informação geral e da realização de auditorias ou inspeções quando se justificar, de acordo com a Cláusula 65.<sup>a</sup> a concessionária deve contratar a realização anual de uma auditoria externa anual<sup>54</sup>, realizada por uma entidade independente, sem fins lucrativos e com reconhecida idoneidade.
80. De acordo com a Cláusula 66.<sup>a</sup> a concessionária deve fornecer à concedente e a qualquer entidade pública com funções de fiscalização ou auditoria todas as informações que lhe sejam solicitadas relacionadas com o cumprimento das obrigações objeto do contrato e devendo dispor de (i) Sistema Informático de Gestão que inclua faturação e clientes, produtos e serviços, compras e fornecedores, contabilidade e tesouraria, contas correntes, SAFT-PT, impostos e gestão documental, (ii) contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de

---

<sup>54</sup> Nos termos previstos no Anexo 14 (Auditoria externa anual).

exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns, (iii) contabilidade e registos organizados e demais documentos e software devidamente auditados ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial.

81. Acresce que a Cláusula 68.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária deve manter um sistema de monitorização e reporte do seu próprio desempenho, bem como do desempenho das entidades subcontratadas, assegurando a prevenção e a deteção de situações de incumprimento das obrigações contratuais e promovendo a sua reparação ou evitando a sua efetiva ocorrência, e incidindo num número mínimo de indicadores<sup>55 56 57</sup> tendo em vista o apuramento e registo de falhas de desempenho e recorrendo ao Sistema de Apoio à Exploração, Sistema de Bilhética do Operador, Sistema de Gestão de Reclamações, Sistema de Gestão de Reservas e Sistema Informático de Gestão.
82. De acordo com a Cláusula 70.<sup>a</sup>, o concedente poderá aplicar à concessionária sanções pecuniárias e ou sanções não pecuniárias pelo incumprimento, mora ou cumprimento defeituoso das obrigações, recorrer à caução prestada aquando da outorga do contrato, ou no limite sequestrar<sup>58</sup> a concessão ou resolver<sup>59</sup> o contrato, designadamente em caso

<sup>55</sup> Estabelecidos no Anexo 9 (Reporte), sendo que o relatório de Reporte Mensal deve conter: (i) N.º de passageiros transportados, (ii) N.º de veículos.km comerciais produzidos, (iii) Receita tarifária total, (iv) N.º de reclamações recebidas.

<sup>56</sup> O relatório de Reporte trimestral deve conter o Relatório produzido pelo Sistema de Apoio à Exploração, Sistema de Bilhética do Operador, Sistema de Gestão de Reservas, Sistema de Gestão de Reclamações e Sistema Informático de Gestão, incluindo: (i) Listagem unitária de circulações comerciais previstas no Plano de Oferta, (ii) Resumo de circulações comerciais previstas no Plano de Oferta, (iii) Resumo de circulações comerciais realizadas, (iv) Resumo de circulações comerciais não realizadas, (v) Listagem unitária de validações, (vi) Resumo de validações, (vii) Resumo da procura, (viii) Listagem unitária de suportes de título comercializados, (ix) Listagem unitária de títulos carregados (x) Resumo de número de títulos carregados, (xi) Resumo de receitas tarifárias, (xii) N.º de passageiros transportados, (xiii) N.º de passageiros.km transportados, (xiv) N.º de veículos.km (comerciais e totais) produzidos, (xv) N.º de veículos.hora (comerciais e totais) produzidos, (xvi) N.º de lugares.km comerciais oferecidos, (xvii) Velocidade comercial média, (xviii) taxa de ocupação média, (xix) Receita tarifária total, (xx) Indicador de desempenho de cumprimento do número de circulações previstas, (xxi) Indicador de desempenho de cumprimento de horários, (xxii) Atraso médio à chegada, (xxiii) Idade média da frota, (xxiv) Segurança (N.º de ocorrências com passageiros / N.º de passageiros transportados), (xxv) Sinistralidade (N.º de acidentes com veículos / veículos.km comerciais), (xxvi) Reclamações (N.º de queixas e reclamações / N.º de passageiros transportados).

<sup>57</sup> O reporte Anual deve conter a informação global do Reporte Trimestral, bem como (i) Matriz Origem-Destino dos passageiros transportados, por Carreira, Paragem, Dia Tipo, período do dia e tipo de Título de transporte (ii) relatório de apuramento do Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais, de acordo com metodologia constante do Anexo 8 (Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais), (iv) Relatório de apuramento de indicadores de desempenho e sanções pecuniárias por falhas de desempenho, de acordo com metodologia constante do Anexo 10 (Sanções pecuniárias por falhas de desempenho), (v) Relatório e Contas e certificação de ROC, (vi) Balancete analítico, (vii) Cópia da Informação Empresarial Simplificada (a entregar ao Concedente até 5 dias após a data limite legal de prestação desta informação), (viii) Relatório da auditoria externa anual (ix) inventário de todos os bens afetos ao Estabelecimento da Concessão e bens privativos da Concessionária, (x) Listagem unitária da frota própria da Concessionária, da frota subcontratada e frota privativa da Concessionária, (xi) Recursos Humanos, (xii) Incidências ambientais do Serviço Público, (xiii) Dossier com identificação das apólices de seguro contratadas e em vigor, identificando os casos de substituição de apólices e/ou da entidade seguradora, (xiv) Relatório de descrição da rede de vendas incluindo, designadamente, o número, localização e horário de funcionamento dos postos de venda e agentes de venda, bem como outras componentes da rede de vendas disponível aos passageiros, (xv) Relatório relativo às transações com Partes Relacionadas, incluindo descritivo, quantidades e valores transacionados, acompanhado da certificação do Revisor Oficial de Contas, (xvi) Relatório das ações de publicidade institucional ao Serviço Público levadas a cabo nos suportes de publicidade disponíveis no Serviço Público, (xvii) Modelo Financeiro atualizado.

<sup>58</sup> De acordo com a Cláusula 76.<sup>a</sup>, em caso de incumprimento grave pela Concessionária de obrigações contratuais, ou estando o mesmo iminente, o Concedente pode, mediante sequestro, tomar a seu cargo o desenvolvimento das atividades concedidas.

<sup>59</sup> De acordo com a Cláusula 77.<sup>a</sup>, o Concedente pode resolver o Contrato quando ocorra (i) Incumprimento grave e reiterado por

de, entre outras situações<sup>60</sup>, (i) incumprimento reiterado das condições contratuais, (ii) interrupção ou abandono da totalidade ou parte da exploração do serviço público ou apresentar um indicador de desempenho de cumprimento do número de circulações previstas inferior a 98,0 (noventa e oito vírgula zero) (iii) oposição reiterada pela concessionária ao exercício da fiscalização, (iv) verificação de decréscimo reiterado dos níveis de procura no serviço público por causa (ato ou omissão) imputável à concessionária v) qualquer incumprimento que perturbe gravemente o normal funcionamento do serviço público.

83. De acordo com a Cláusula 71.<sup>a</sup> o incumprimento, mora e/ou cumprimento defeituoso, imputável à concessionária, de quaisquer obrigações emergentes do contrato ou de determinações do concedente pode ser sancionado, por decisão exclusiva deste, pela aplicação de sanções pecuniárias, cujo montante variará entre um mínimo de 500€ (quinhentos euros) e um máximo de 100.000€ (cem mil euros), por cada situação de incumprimento. Em função do benefício económico que possa ser obtido pela concessionária pode ser fixada uma sanção pecuniária diária cujo montante variará entre um mínimo de 50€ (cinquenta euros) e um máximo de 10.000€ (dez mil euros), por cada situação de incumprimento<sup>61</sup>, sendo estes montantes multiplicados por 3 (três) nas situações de violação grave ou reiterada das normas ou regulamentos legais aplicáveis à segurança de pessoas e bens. Caso o pagamento não se verifique poderá ser executada a caução prestada.
84. De acordo com a Cláusula 74.<sup>a</sup> o concedente pode resgatar a concessão, por razões de interesse público, decorrido um ano do prazo de vigência do contrato, sem prejuízo de direito a uma indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes.<sup>62</sup>
85. De acordo com a Cláusula 80.<sup>a</sup> os bens e direitos integrantes do Estabelecimento da Concessão, incluindo aqueles que venham a ser criados, construídos, adquiridos ou

---

parte da Concessionária das obrigações legais, regulamentares ou decorrentes do contrato, (ii) Aplicação do montante máximo de penalidades, (iii) a Concessionária se apresente a processo de insolvência ou esta seja declarada por tribunal e não exista decisão de recuperação, (iv) Se for retirado à Concessionária o alvará comprovativo da autorização para o exercício da atividade objeto do Contrato, entre outras.

<sup>60</sup> Também estão incluídas: (i) Falta reiterada de capacidade de transporte Violação grave ou reiterada das normas ou regulamentos legais aplicáveis à segurança de pessoas e bens na exploração do Serviço Público, (ii) incumprimento reiterado das obrigações de prestação de informação, prestação reiterada de informações não fidedignas ou prestação de informações falsas (iii) atraso no cumprimento da data de início do Período de Exploração, (iv) Recusa ou omissão em proceder à adequada conservação e manutenção dos meios de exploração afetos ao estabelecimento da Concessão.

<sup>61</sup> O não cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10 (Indicadores de desempenho) determina a ocorrência de uma falha de desempenho, tendo o Concedente o direito de proceder à aplicação de sanções pecuniárias, nos termos definidos no referido Anexo.

<sup>62</sup> Nos termos do nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 566.º do Código Civil.

instalados pela concessionária em cumprimento do contrato reverterem gratuitamente a favor do concedente no termo do período de exploração, ou no momento da extinção da concessão, com exceção de terrenos, equipamentos e ferramentas da propriedade da concessionária.

86. Os veículos disponibilizados pela concessionária afetos ao Estabelecimento da Concessão, e que não tenham sido anteriormente substituídos, reverterem para o operador em regime de concessão que vier a suceder à concessionária, mediante compensação a pagar a esta, correspondente ao valor comercial remanescente de cada veículo.<sup>63</sup>
87. No que se refere aos recursos humanos que, à data, se encontrem afetos ao Estabelecimento da Concessão, transmitem-se para o operador que vier a suceder na exploração do serviço público, realizando-se tal transmissão nos termos da legislação laboral e convenções laborais aplicáveis.
88. Finalmente, a Cláusula 90.<sup>a</sup> e para efeitos de cálculo do valor da caução, bem como das demais disposições aplicáveis no Contrato e no CCP, é estabelecido o valor do contrato em [confidencial]

### III – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO

89. De acordo com o artigo 10.<sup>o</sup> a proposta dos concorrentes deve ser constituída, sob pena de exclusão, entre outros, pelo Documento Europeu Único de Contratação Pública<sup>64</sup> e Proposta de Exploração do Serviço Público, em conformidade com o Anexo I ao programa de concurso.
90. Segundo o artigo 13.<sup>o</sup> o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela modalidade melhor relação qualidade-preço, sendo adjudicada a proposta que obtiver o valor mais elevado de pontuação, sendo que as propostas serão pontuadas através da aplicação da fórmula relativa à «Pontuação Global da Proposta», com os seguintes fatores e os subfactores que densificam o critério de adjudicação: [confidencial]

---

<sup>63</sup> Calculado nos termos do Anexo 4 (Frota), em que se o valor comercial remanescente é calculado ponderado (i) o valor de aquisição do veículo, em estado novo e com zero quilómetros, (ii) o valor de aquisição do veículo em estado usado, no momento em que tenha sido afeto ao Estabelecimento da Concessão, (iii) o número de meses de idade e o número de km do veículo aquando do termo do Período de Exploração e (iv) número de meses de idade e o número de km do veículo, em estado usado, na data em que foi afeto ao Estabelecimento da Concessão.

<sup>64</sup> Aprovado pelo Regulamento de Execução (UE) 2016/7 da Comissão, de 5 de janeiro de 2016, nos termos do exposto na Circular Informativa n.º 1/IMPIC/2016, de 29 de junho de 2016.

91. De acordo com o vertido no artigo 19.º, no caso de a adjudicação implicar uma operação de concentração sujeita a notificação prévia nos termos previstos no direito nacional e europeu da concorrência aplicável, deve o adjudicatário notificar previamente a Autoridade da Concorrência<sup>65</sup> e simultaneamente ao Conselho Intermunicipal da AMAL.
92. Segundo o artigo 25.º, com a notificação da decisão de adjudicação, o adjudicatário procede à entrega do Modelo Financeiro da Concessão, elaborado em conformidade com o estabelecido no Anexo IV do programa de concurso.
93. De acordo com o artigo 40.º o Júri reserva-se o direito de colocar à disposição dos Concorrentes, através da Plataforma Eletrónica, informações relativas ao concurso e/ou ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros na AMAL, que considere pertinentes.
94. Finalmente, o Anexo relativo ao Modelo Financeiro<sup>66</sup> estipula que aquele modelo deve incluir os seguintes mapas:
  - a) Pressupostos, designadamente:
    - i. Inflação anual de 2% ao longo de todo o período contratual;
    - ii. Índices de preços que concorrem para a atualização anual dos custos imputáveis de produção;
    - iii. Outros índices de preços considerados relevantes;
    - iv. Atualização tarifária anual média previsional;
    - v. Atualização anual dos custos imputáveis de produção
    - vi. Outros pressupostos macroeconómicos considerados relevantes.
    - vii. Pressupostos fiscais e parafiscais considerados relevantes, designadamente IRC, Derrama, IVA, Imposto de Selo e Segurança Social;
    - viii. Pressupostos financeiros considerados relevantes.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprova o novo regime jurídico da concorrência.

<sup>66</sup> O Modelo Financeiro deve permitir o cálculo, de forma automática, dos seguintes indicadores: (i) Free Cash Flow to Equity, (ii) VAL Acionista (calculado com base no Free Cash Flow to Equity, descontado de acordo com o Custo de Capital Acionista), (iii) TIR Acionista (calculada com base no Free Cash Flow to Equity), (iv) Free Cash Flow to the Firm, (v) Custo médio ponderado do capital (WACC), (vi) VAL do Projeto (calculado com base no Free Cash Flow to the Firm, à taxa de desconto do WACC), (vii) TIR do Projeto (calculada com base no Free Cash Flow to the Firm), (viii) Rácio anual de Liquidez geral, (ix) Rácio anual de Autonomia financeira.

<sup>67</sup> Designadamente: (i) Custo de Capital Acionista, o qual não pode ser superior a [confidencial] (ii) Prazos médios de pagamento, recebimento e de armazenamento; (iii) Outros pressupostos considerados relevantes para a elaboração das projeções económico-financeiras.



- b) Mapa de produção quilométrica anual previsional, desagregado por Tipologia de Serviços e por produção própria/subcontratada<sup>68</sup>.
- c) Mapa de Pessoal e respetivos custos, discriminado por categorias profissionais nas áreas de tripulação, manutenção, administrativos/outros e indicando, de forma separada, o pessoal afeto ao Estabelecimento da Concessão do pessoal pertencente ao quadro privativo da Concessionária.
- d) Mapa de Opex evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do Serviço Público das atividades acessórias da Concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo:
  - i. Custos Operacionais anuais nas rubricas de Pessoal, CMVMC, FSE e Outros Custos.
  - ii. Desagregação de cada rubrica de Custos Operacionais pelas principais subrubricas variáveis e fixas considerados relevantes que os compõem<sup>69</sup>.
- e) Mapa anual da frota, evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do Serviço Público<sup>70</sup> das atividades acessórias da Concessão.
- f) Mapa de Capex, evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do Serviço Público<sup>71</sup> das atividades acessórias da Concessão.
- g) Mapa de Amortizações.
- h) Projeção de procura do Serviço Público.

<sup>68</sup> Que inclua: (i) Número de veículos.km comerciais e em vazio anuais; (ii) Número de veículos.hora comerciais e em vazio anuais.

<sup>69</sup> Designadamente: (i) Principais subrubricas de custos variáveis associados ao número de veículos.km produzidos, designadamente combustível, materiais e serviços relativos à manutenção corrente de veículos, etc; (ii) Principais subrubricas de custos variáveis associados ao número de veículos.hora produzidos, designadamente pessoal de tripulação, etc; (iii) Principais subrubricas de custos variáveis associados ao número de veículos da frota, designadamente pessoal de manutenção, seguros de veículos, limpeza de veículos, materiais e serviços relativos à grande manutenção de veículos, etc; (iv) Principais subrubricas de custos fixos, designadamente pessoal administrativo e outros, custos de estrutura, rendas e alugueres, softwares, etc; (v) Principais subrubricas de custos variáveis e/ou fixos relativos à subcontratação da exploração do Serviço Público; (vi) Principais subrubricas de custos não recorrentes considerados relevantes, designadamente custos de instalação inicial, custos de reestruturação, etc. (vii) Indicação dos custos unitários médios de combustível e demais custos unitários médios considerados relevantes.

<sup>70</sup> Deverá detalhar, no mínimo: (i) Número de veículos, incluindo idade média previsional e categorias de veículos (por capacidade de passageiros), (ii) Número de veículos a adquirir em cada ano e respetiva idade média previsional dos veículos adquiridos, (iii) Número de veículos a abater em cada ano, (iv) Consumo médio de combustível.

<sup>71</sup> Deverá detalhar, no mínimo: (i) Investimento anual previsional em aquisição de veículos, (ii) Investimento anual em meios embarcados relativos à frota de veículos a utilizar na exploração do Serviço Público, (iii) Investimento anual em software, licenças e sistemas a utilizar na exploração do Serviço Público, (iv) Investimentos em infraestruturas, instalações e terrenos a utilizar na exploração do Serviço Público, (v) Investimentos em equipamentos a utilizar na exploração do Serviço Público, (vi) Investimento anual em Repex (Replacement Expenditures), designadamente no que concerne a grandes manutenções da frota, etc, (vii) Outros investimentos relativos à exploração do Serviço Público.

- i) Mapa de Receitas evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do Serviço Público e atividades acessórias da Concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo, a projeção de receitas tarifárias.
- j) Mapa de Financiamento da concessionária.<sup>72</sup>
- k) Mapa de fundo de manei.
- l) Mapa de origens e aplicações de fundos.
- m) Demonstração de Resultados.
- n) Balanço.
- o) Mapa de Cash Flow.
- p) Mapa com o cálculo dos indicadores constantes do número 3 do Anexo.
- q) Outros mapas considerados relevantes.

## V – DO PARECER

### Autoridade de Transportes

95. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que *«Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
96. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais<sup>73</sup> e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de

---

<sup>72</sup> Incluindo, designadamente: (i) Estrutura de capitais adotada, respetivo remuneração e reembolso, bem como outros custos que lhes estejam eventualmente associados; (ii) Mapa de todos os fluxos financeiros ocorridos entre a sociedade concessionária e os seus acionistas, discriminado por rúbricas, designadamente as respeitantes a capital próprio (em dinheiro e em espécies), prestações suplementares, prestações acessórias, suprimentos, juros, dividendos e partilha dos valores remanescentes.

<sup>73</sup> De acordo com o RJSPTP *«Serviço público de transporte de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.*

transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais<sup>74</sup>.

97. Neste âmbito, atento o consignado no artigo 10.º do RJSPTP todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>75</sup>, com as devidas adaptações<sup>76</sup>.
98. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus<sup>77</sup>.
99. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>78</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, 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*

---

<sup>74</sup> De acordo com o RJSPTP, «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas».

<sup>75</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>76</sup> De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) Continuidade da prestação do serviço público; (vi) Necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

<sup>77</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. 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.”

<sup>78</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.

*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.”.*

100. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>79</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 intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações.<sup>80</sup>
101. No caso concreto, constata-se que o procedimento foi objeto de estreita articulação entre a AMAL e os respetivos Municípios associados, bem como com a CIM contígua (Baixo Alentejo), estando tal expresso nos contratos interadministrativos celebrados, bem como na sua declinação em diversas disposições e documentação contratuais:
- O “Estudo da Concessão do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL” teve em conta o diagnóstico demográfico e social e da atual oferta e procura, com desagregação municipal;
  - No âmbito daquele Estudo, os Municípios pronunciaram-se pela inclusão de serviços adicionais face aos atualmente prestados pelos operadores incumbentes, atentas as necessidades localmente sentidas;
  - O objeto do concurso não atribui exclusivo à rede futuramente explorada por um concessionário único, respeitando e permitindo a adequada articulação com os serviços de âmbito municipal nos concelhos de Lagos, Portimão e Faro, de âmbito urbano explorados pelos Municípios ou por terceiros operadores, de caráter social explorados pelos próprios Municípios e/ou flexível e de transportes especializados escolares, da competência dos respetivos Municípios;

---

<sup>79</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>80</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.

- O Concurso obriga à disponibilização de um sistema de bilhética intermodal na AMAL que seja compatível com outros serviços de transportes da região (municipais, urbanos, etc.);
- Está prevista a possibilidade de os municípios poderem propor alterações à rede concursada, ajustando de forma dinâmica, a oferta às necessidades da procura, no respeito dos limites legais relativos a modificações contratuais.

101. Considera-se assim que estão asseguradas as condições de base para uma efetiva e vantajosa<sup>81</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:

- 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>82</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.

102. Contudo, como refere o Estudo apresentado não foram efetuadas delegações de competências pelos Municípios de Faro, Lagos e Portimão. Mesmo considerando que o caderno de encargos procura salvaguardar os sistemas de transportes municipais daqueles concelhos, e ainda que se pressuponha a articulação institucional no âmbito

---

<sup>81</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.”

<sup>82</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.”

da AMAL, será recomendável a celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências ou estabelecimento de procedimentos de transmissão de informação, quanto a percursos, horários, bilhética, pedidos de parecer, etc.

103. Ainda que a AMAL seja a autoridade de transportes competente para os serviços intermunicipais naqueles concelhos, os Municípios em causa detêm competências de gestão do espaço público e vias de circulação, que é relevante para a performance do sistema de transportes, bem como será relevante a articulação de percursos e horários dos vários sistemas.

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

104. 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 CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

105. 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.*

106. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>83</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.<sup>84</sup>
107. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*
102. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período*

---

<sup>83</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 (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>84</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

*determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

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

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

104. Quanto a este propósito, refere a Comunicação<sup>85</sup> da Comissão Europeia, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um*

---

<sup>85</sup> 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.



*pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*

- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”*

108. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>86</sup> <sup>87</sup>assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.

109. No caso concreto, como já sublinhado, a AMAL optou por um modelo “*net cost*” por se enquadrar nos objetivos críticos daquela entidade, por oferecer um menor nível de risco do contrato que se pretende que atraia mais concorrentes, potenciando os benefícios da concorrência, seja no esforço financeiro associado seja na obtenção de um melhor serviço público.

110. Aliás, de sublinhar que o extenso e aturado exercício de diagnóstico realizado pela AMAL constitui um bom exemplo de como a informação relativa aos circunstancialismos

---

<sup>86</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>87</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia considera-o como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

locais fundamenta de forma determinante a escolha do modelo concursal/adequado ao caso concreto. De sublinhar igualmente a realização de múltiplos exercícios comparativos das diversas opções à disposição da AMAL, no que se refere às múltiplas componentes do sistema de transportes, o que confere maior certeza à política pública que se pretende desenvolver, bem como uma maior garantia de que não só se pode alcançar uma maior maximização dos recursos públicos como oferecer o melhor serviço que aqueles recursos permitem.

111. Por outro lado, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>88</sup> no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem, são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial<sup>89</sup>.
112. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>90</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>91</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.<sup>92</sup> (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia*

---

<sup>88</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

<sup>89</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

<sup>90</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>91</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>92</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

*exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*

105. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>93</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.

106. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>94</sup> <sup>95</sup>”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos

<sup>93</sup> Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

<sup>94</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>95</sup> O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências

legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) importa 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 uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (iii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável<sup>96</sup> pela execução destas obrigações; (iv) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.

107. E tendo em conta o antedito, a AMAL cumprindo os ditames legais e jurisprudenciais, teve em conta os gastos e rendimentos associados atualmente à exploração do sistema de transportes da região (comercial e de serviço público), bem como as externalidades positivas e negativas associadas ao serviço público, o que permitiu definir o nível de serviço público que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas, bem como as ponderou nas diversas opções concursais/contratuais à sua disposição, permitindo chegar à conclusão da exequibilidade de um modelo contratual que não necessite estar baseado no pagamento de indemnizações compensatórias.<sup>97</sup>
108. Por outro lado, não descarta a possibilidade de, no futuro, poder ser necessário vir a pagar compensações caso se verifique, face à dinâmica do sistema, proceder a ajustes

---

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>96</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”*

<sup>97</sup> Na verdade, importa aqui esclarecer que a AMAL refere que os atuais operadores atuais explorarem o serviço público sem atribuição de compensações financeiras, o que, na pureza dos conceitos não corresponde à realidade. Ainda que as atuais operadores não recebam indemnizações compensatórias, entendidas como qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos de exploração resultantes da prestação de serviços de transporte considerados de interesse geral, de acordo com obrigações contratuais específicas, no âmbito de contrato de serviço público específico, seja de concessão, seja de prestação de serviços, recebem compensações tarifárias, entendidas como qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros no âmbito de contrato de serviço público, prestação de serviço de interesse económico geral ou de regras gerais de âmbito tarifário, bem como ainda são remunerados pela prestação de serviços a municípios, designadamente pela prestação de serviços de transporte escolar ou pela aquisição de passes escolares em carreiras de serviço público. De qualquer forma, a imprecisão terminológica - potenciada pela profusão de conceitos em instrumentos legais e regulamentares - do que se poderão considerar duas categorias de compensações financeiras, na verdade a AMAL acaba por considerar todos esses fluxos como receitas do sistema que poderão beneficiar o operador.

Neste sentido, o já referido Guia 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)

ou impor outras obrigações não inicialmente previstas, tendo para o efeito estabelecido uma fórmula objetiva de cálculo daquelas, que devem dar cumprimento aos ditames legais e jurisprudenciais já citados.

109. Sem prejuízo, face à documentação apresentada e à descrição das disposições do procedimento concursal, constata-se que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse comercial do operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública.
110. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, aparentando dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas atribuído na sequência de procedimento concursal), e perante perspetivas de rentabilidade – via receita tarifária - que se afigura permitirem cobrir os custos ocasionados com o serviço público mas também adequada remuneração, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos e potenciando receitas.
111. Acresce que com o lançamento de um procedimento concursal estará, à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço (e outros fatores associados à *performance*) é submetido à concorrência, mas também a falta de compensação, pois não estão a ser impostas, obrigações de serviço público a um operador, sem contrato ou sem prévia avaliação do mesmo, obrigando-o, sem alternativa a prosseguir serviços de transporte abaixo do seu interesse comercial.
112. 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”* pelo que o interesse comercial do serviço deve ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal.
113. De referir quanto a este aspeto que a possibilidade da concessionária realizar, a título acessório, por sua conta e risco e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial

da concessão, diversas atividades como sejam (serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas e serviços de transporte expressos, que se comprovou representarem a maior parte das receitas associadas ao sistema de transportes, não é incompatível com a realização de obrigações de serviço público, sendo de sublinhar de forma positiva a imposição de implementação de contabilidade analítica<sup>98</sup> por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.

114. Acrescenta a AMAL que *“o que o contrato faz é maximizar para o ente público a retenção e partilha de benefícios que o contrato cria para o contraente privado. Isto é, cria mecanismos para que o contrato seja o melhor negócio possível para o ente público – coloca o interesse público no topo das prioridades concursais. Vejamos. O operador ao qual venha a ser adjudicada a exploração do serviço público terá um conjunto de bens e direitos afetos à concessão (frota, instalações, pessoal, etc.). Tais bens e direitos podem ser rentabilizados noutras atividades acessórias às atividades concessionadas, nos termos previstos no artigo 412.º do Código dos Contratos Públicos.”*
115. Refere ainda que *“é do interesse público que tais bens e direitos devam, sempre que possível, ser rentabilizados noutras atividades acessórias, contribuindo para o equilíbrio económico-financeiro da exploração do serviço público e beneficiando assim os utilizadores dos serviços concedidos ou o próprio concedente, tal como previsto no artigo 412.º do Código dos Contratos Públicos. A exploração de atividades acessórias produz incidências financeiras positivas sobre o equilíbrio económico-financeiro da exploração do serviço público.”*<sup>99</sup>

---

<sup>98</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>99</sup> Refere ainda que *“(…) O previsto no contrato também está alinhado com as normas especiais que possam ser aplicáveis. Desde logo, porquanto a noção de “incidências financeiras positivas” encontra-se prevista no anexo ao Regulamento n.º 1370/2007, abatendo ao cálculo das compensações por OSP. O mesmo se dirá quanto ao Decreto-Lei n.º 167/2008, que estabelece o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas. (...) Ou seja, o Decreto-Lei n.º 167/2008 estabelece*

116. Por outro lado, considera-se que a partilha de [confidencial] dos benefícios económicos da concessionária, não constitui um desincentivo a uma exploração eficiente pois não incidem sobre toda a rentabilidade do projeto, mas sobre os benefícios financeiros anormais e imprevisíveis que não resultem da eficiente gestão e das oportunidades criadas pela concessionária e nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP.<sup>100</sup>
117. Assim, o pagamento de contrapartida financeira pelo direito de exploração, destinada a financiar os custos de estrutura incorridos pelo concedente no exercício das suas competências de autoridade de transportes e de gestão do Contrato, encontram-se respaldo legal, designadamente no n.º 2 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 11.º do RJSPTP.
118. No caso concreto, afigura-se que as questões referidas estão acauteladas, pois não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de compensação<sup>101</sup>, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador. Aliás, face aos dados apresentados pode-se estimar que existe rentabilidade acionista do projeto<sup>102</sup>, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade<sup>103</sup>.
119. Ademais, os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, bem como em estimativas baseadas em projeções oficiais e naqueles mesmos dados, o que permite concluir 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. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento

---

*expressamente a possibilidade de afetar os proveitos e os lucros das atividades acessórias ao financiamento do serviço público, tal como aliás, o Regulamento n.º 1370/2007 já previa com as designadas "incidências financeiras positivas".*

<sup>100</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: "Os incentivos à eficiência deverão, todavia, ser proporcionados e não exceder um nível razoável à luz da dificuldade em realizar os objetivos de eficiência. Uma forma de o assegurar seria, por exemplo, repartir equilibradamente os proveitos decorrentes dos ganhos de eficiência pelo operador, os poderes públicos e/ou os utentes. Em qualquer caso, deve haver um mecanismo que assegure que a empresa não poderá conservar proveitos de eficiência desproporcionados. Os parâmetros destes regimes de incentivo devem, aliás, estar inteira e precisamente definidos nos contratos de serviço público."

<sup>101</sup> [confidencial]

<sup>102</sup> Os contratos de serviço público a celebrados no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho não correspondem exatamente ao conceito de parcerias público-privadas no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio e, por outro lado, os circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros são muito diversos ou com uma grande amplitude de cambiantes. Sem prejuízo de uma avaliação balizada e objetiva, julga-se que será aconselhável que a mesma se possa adaptar com alguma margem de aplicação casuística, nomeadamente tendo 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. De qualquer modo, o Tribunal de Contas tem efetuado recomendações, designadamente no setor das águas e das concessões de infraestruturas rodoviárias no sentido de "desenvolver todos os esforços no sentido de que, quer em sede de revisão, quer de negociação contratual, as partes envolvidas acordem a redução das Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) acionistas, especialmente, quando estas sejam superiores a 10%". [confidencial]

<sup>103</sup> Quanto a este aspeto também a AMAL avaliou a possibilidade de explorar diretamente o serviço, concluindo que a sua prossecução pelo operador privado oferece superiores vantagens, tendo fundamentado tal consideração.

concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto.

120. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
121. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, alargando-se à execução desses mesmos instrumentos, o que neste caso concreto se afigura estar garantido, uma vez que a AMAL assume que num cenário de pagamento de compensações, será necessário novo parecer da AMT.
122. Quanto a este aspeto, ainda que a AMAL refira que num cenário de pagamento de compensações será necessário um novo parecer da AMT quanto à modificação contratual, poderá ser desejável, por uma questão de transparência, que tal conste no Caderno de Encargos.
123. Por outro lado, refira-se que a AMAL esclareceu que a Cláusula contratual que prevê obrigações de serviço público adicionais não investe a concessionária, à partida, num direito mas antes a *“possibilidade (teórica) de o Concedente vir a entender, durante a execução do contrato, que existem motivos de interesse público que justifiquem a prestação de serviços adicionais, por exemplo, na decorrência de alterações futuras dos órgãos autárquicos legitimamente eleitos, que possam vir a ter um entendimento diferente quanto ao nível de serviço a prestar às populações. Nesse cenário hipotético, colocar-se-ia o problema de calcular o valor da compensação pela prestação de obrigações de serviço público adicionais às previstas no contrato, nos termos previstos no Anexo ao Regulamento 1370/2007, situação em que existe tipicamente uma assimetria de informação entre Concedente e concessionária, em desfavor do primeiro. Precisamente para salvaguardar o princípio de promoção da concorrência e proteger o Concedente daquela situação de assimetria de informação resultante de qualquer hipotético decretamento de OSP adicionais, optou-se por submeter desde já à*



*concorrência o custo por veículo.km<sup>104</sup> da eventual exploração de serviços públicos adicionais aos previstos no contrato. Desta forma, esta variável fulcral do cálculo de compensações por OSP corresponde a um valor de mercado, resultante do processo competitivo em sede de concurso.”.*

### **Obrigações Contratuais/Indicadores**

124. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral, no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento.
125. No caso concreto, sublinha-se que a AMAL teve em conta as orientações da AMT quando ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>105</sup> mas também definiu procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante,

---

<sup>104</sup> Os valores relativos aos custos veículo.km (1,50€) estão alinhados com o valor de referência de rendimento veículo.km que irá servir de base para o critério de valoração “*P remuneração unit*” (1,59€). Podemos admitir que, independentemente de serem novas OSP ou adicionais, que existe uma homogeneidade do “custo-padrão” e, por isso, não suscita para já questões sobre eventuais sobre recuperação de custos, uma vez que existe incentivo para os operadores apresentarem valores abaixo do limiar máximo. Como refere a AMSL, este mecanismo tem como efeito prático submeter à concorrência um evento que irá acontecer no futuro, gerindo, deste modo, as expectativas dos operadores (o que também deve ser acatado), sem o risco de interrupções na continuidade do serviço público e o lançamento de novo procedimento concursal.

<sup>105</sup> [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)

o que lhe permite, não só efetuar uma monitorização<sup>106</sup> eficaz da execução contratual<sup>107</sup> como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público<sup>108</sup>.

126. Nesta esteira, o contrato estabelece diversas obrigações de certificação dos dados relevantes – não apenas financeiros - por um Revisor Oficial de Contas, o que oferece superiores garantias de uma gestão exigente do serviço público.
127. Acrescenta a AMAL que quanto à fiabilidade das informações previstas no Modelo Financeiro estão previstas medidas específicas para a acautelar, como sejam: *“(i) Detalhe minucioso, no Programa de Concurso, dos mapas e tipo de informação a constar do modelo financeiro; (ii) Verificação do modelo financeiro por parte da entidade adjudicante em fase de procedimento concursal, podendo solicitar correções caso detete a existência de insuficiências, irregularidades ou desconformidades; (iii) Atualização anual do modelo financeiro com base em toda a informação histórica (certificada pelo Revisor Oficial de Contas) relativa à condição económica e financeira da concessão desde o início da vigência do contrato; (iv) Atualização do modelo financeiro na eventualidade de evento gerador de direito de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.”*

---

<sup>106</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.”

<sup>107</sup> Desta forma também se proporciona 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 exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. 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>108</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 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. (...)”.

128. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como as penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios, permitir encontrar as causas de eventuais disrupções, 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.
129. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
130. Mais especificamente, de acordo com a AMAL, *“o indicador de desempenho de incumprimento das circulações previstas tem uma sanção efetiva para todo e qualquer incumprimento de circulações previstas, uma vez que o limiar mínimo são 100% das circulações previstas”*, sendo que se efetua um apuramento trimestral e uma aplicação anual de sanções contratuais.
131. Neste contexto, *“o indicador de desempenho do incumprimento de horários tem sanção efetiva, caso o número de circulações com atraso seja superior a 10% do total de circulações. Nos termos da Cláusula 30.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, considera-se em atraso as circulações de um atraso à chegada de término de cada circulação, por motivo imputável à Concessionária, superior a: 10 minutos, para circulações com um tempo comercial, previsto no respetivo horário, até 1 hora. 15 minutos, para circulações com tempo de percurso comercial previsto no respetivo horário superior a uma hora”*.
132. Ora, ainda que nada obste à aplicação anual de sanções contratuais, a verdade é que a aferição de incumprimentos numa base anual poderá diluir naquele período alargado quebras relevantes da prestação do serviço público.
133. Mais concretamente, o Estudo da Concessão refere que a oferta atual se consubstancia em [confidencial] circulações /ano. Aplicando-se a regra prevista no caderno de encargos a uma hipótese de manutenção da mesma oferta, seria sancionável o incumprimento de

mais de [confidencial] circulações por ano. Se este número se efetivar de forma dispersa ao longo do ano poderá assumir uma menor gravidade ou tornar-se impercetível para os passageiros, mas caso se concentre num curto espaço de tempo, por exemplo num mês, assume outra gravidade, sendo já pouco aceitável (em termos de efetivamente de incentivos de qualidade na prestação do serviço ou comunicação com o público) considerar-se não existir qualquer incumprimento e que este não seja, efetivamente, sancionável.

134. Na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivos incumprimentos de horários ou frequências que possam existir, independentemente de culpa, motivos externos ou indicadores, para considerar que existe *incumprimento*.
135. Nesse sentido, considera a AMT de recomendar que o período relevante para a aferição de incumprimentos seja coincidente com o período de reporte e recolha de dados, independentemente de se fixar o momento da aplicação de sanções numa base anual.
136. Poderá também ponderar-se estabelecer um grau de maior ou menor gravidade, conforme a ultrapassagem do limite de 10% de incumprimento de horários, caso se verifique de forma dispersa ao longo do ano ou se concentre em períodos de um ou três meses.
137. Assim, a AMT solicitou esclarecimentos à AMAL sobre o facto de o caderno de encargos prever uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, mas não estabelecer critérios objetivos em que é definida uma sanção dentro da amplitude prevista contratualmente.
138. Considerou a AMAL que aplicação de sanções está sujeita à ponderação do interesse público, que neste caso se consubstancia na necessidade de assegurar a gestão dinâmica e flexível do serviço público, devendo existir uma análise casuística e fazendo um exercício de proporcionalidade e adequação deste com o eventual benefício económico resultante da conduta infratora.
139. Também é certo que o caderno de encargos estabelece a possibilidade recorrer à caução prestada aquando da outorga do contrato, ou no limite sequestrar a concessão ou resolver o contrato, designadamente em caso de, entre outras, interrupção ou abandono da totalidade ou parte da exploração do serviço público ou apresentar um indicador de desempenho de cumprimento do número de Circulações previstas inferior

a 98,0 (noventa e oito vírgula zero) ou qualquer incumprimento do contrato que perturbe gravemente o normal funcionamento da concessão ou do serviço público.

140. Ainda assim, afigura-se que as mesmas considerações se mantêm relevantes, uma vez que a mediação anual de um cumprimento de 98% - que é exigente - permitem a diluição de eventuais incumprimentos localizados num curto espaço de tempo, sendo que cerca de 6.800 circulações (seguindo o exercício hipotético anterior) continuam a ser um número relevante se ocorrerem num mês.
141. Se para as restantes obrigações contratuais, sobretudo administrativas e no relacionamento entre as partes, se admitirá uma maior amplitude na decisão da AMAL, afigura-se que no relacionamento com os passageiros dever-se-ia ponderar um superior nível de exigência, avaliando naturalmente a exequibilidade de uma monitorização eficaz mas não indutora de custos administrativos inoportáveis ou limitadora do normal grau de discricionariedade do concedente.
142. Mais se considera que a enunciação das obrigações contratuais/de serviço público deverão conter referências às cláusulas e anexos onde constam os critérios objetivos e indicadores que permitem a sua mediação, sem prejuízo de existirem obrigações para as quais não é possível tal objetivação. Considera-se que esta alteração promove uma melhor monitorização e fiscalização do contrato.
143. Do mesmo passo, nada obsta a que sejam estabelecidas metas ou objetivos a alcançar para determinadas obrigações contratuais mesmo que de caráter mais programático, pois caso contrário não tem qualquer efeito útil. A título de exemplo, a obrigação de *“contribuir ativamente no domínio ambiental, e relativamente aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da Cimeira de Paris, para a diminuição das emissões de CO2 e de outros poluentes atmosféricos do setor dos transportes.”*
144. Finalmente, considera-se que a certeza e a transparência da gestão contratual sairiam reforçadas com critérios mais objetivos que balizem a atuação de uma concessionária de serviço público, bem como do Concedente, pelo que seria recomendável que, em função da substância e do seu caráter estratégico ou operacional, todas as obrigações que vinculam a concessionária estejam direta e expressamente ligadas, quando aplicável, a determinada sanção por incumprimento contratual, e que fossem definidos critérios de graduação de gravidade, ainda que genéricos, mas mais específicos do que ora se propõe.

145. Aliás, ainda que sejam definidas sanções para qualquer incumprimento, o certo é que algumas são consideradas mais graves e podem dar lugar a resolução, pelo que a graduação de gravidade no intervalo genérico de penalidades para qualquer obrigação poderá ser benéfica.

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

146. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que a AMAL optou pela manutenção do tarifário atual como cenário base, porquanto o volume de receitas anuais da exploração do serviço público é mais fácil de estimar, induz um menor risco de procura da concessão, designadamente pela aplicação de regras nacionais de atualização tarifária, e permite ainda utilizar a futura concessão para obter informação detalhada sobre a procura e receitas tarifárias, com base na qual será possível estudar, com bases sólidas, uma eventual alteração tarifária a introduzir na concessão subsequente.

147. A Cláusula 19.<sup>a</sup> estabelece que podem ser determinadas obrigações de serviço público adicionais às previstas no contrato, designadamente a determinação de exploração de novas linhas ou serviços, bem como a disponibilização de tarifários bonificados relativamente aos previstos no Anexo 7.

148. Considera-se que desta forma se articula a exploração do serviço público com a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro bem como com o artigo 274.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2019 e que estabelece o Programa de apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos.

149. O referido programa estabelece mecanismos de financiamento das autoridades de transportes, dispondo, contudo que a fixação dos tarifários, incorporando o financiamento referido nos números anteriores, é da competência das autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual.

150. Não tendo sido emitidos os instrumentos de execução daquele programa, mas cujos efeitos se poderão fazer sentir no período de execução contratual, a AMAL deverá garantir – e eventualmente esclarecer em sede de concurso – que qualquer decisão que venha a ser emitida, designadamente por via legal, regulamentar, administrativa ou contratual – no que se refere à introdução de bonificações ou descontos de âmbito tarifário, salvaguarda as expetativas de receita do operador de acordo com regras claras

e objetivas de cálculo de compensações por disponibilização de tarifários sociais e não comerciais.

151. No que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento, foi ainda tido em conta um *benchmark* dos contratos de serviço público de transporte de passageiros a nível europeu e foram tidos em conta os elementos que condicionam as opções públicas nesta matéria como sejam os bens móveis e imóveis afetos à exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público.
152. De referir que não é obrigatório que o prazo contratual deva ser equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescendo à remuneração obtida com a prestação do serviço, tal poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento n.º 1370/2007 e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, o que seria manifestamente prejudicial para o superior interesse público.
153. O caderno de encargos prevê as situações em que os bens móveis e imóveis afetos à exploração do serviço público integram o Estabelecimento da Concessão e em que situações revertem para o operador em regime de concessão que vier a suceder à concessionária na exploração do serviço público, havendo lugar a compensação a pagar por esta à Concessionária, correspondente ao valor comercial remanescente<sup>109</sup> de cada veículo. Desta forma, o Operador tem a garantia de ser compensado pelo investimento que não seja amortizado no prazo contratual.
154. No que se refere a terminais/interfaces rodoviários, partindo do pressuposto que as instalações existentes serão suficientes para permitir a execução contratual, o operador poderá efetuar os investimentos que considerar necessários, tendo também a garantia de ser ressarcido a final, pelo que terá, no entretanto, realizado.
155. De sublinhar ainda que se considera que a opção de fixação do prazo contratual em 5 anos é favorável à melhoria do serviço público de forma evolutiva, uma vez que com a experiência adequada na gestão de um contrato de curta duração, será possível, em

---

<sup>109</sup> Recorde-se que nos termos do Anexo 4 (Frota), o valor comercial remanescente é calculado ponderado (i) o valor de aquisição do veículo, em estado novo e com zero quilómetros, (ii) o valor de aquisição do veículo em estado usado, no momento em que tenha sido afeto ao Estabelecimento da Concessão, (iii) o número de meses de idade e o número de km do veículo aquando do termo do Período de Exploração e (iv) número de meses de idade e o número de km do veículo, em estado usado, na data em que foi afeto ao Estabelecimento da Concessão.

nova submissão à concorrência, potenciar ainda mais os objetivos de maximização de recursos públicos e melhoria do serviço aos passageiros.

156. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o caderno de encargos dá adequada execução ao 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 e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, tendo o cuidado de ser ainda mais exigentes:

- Numa previsão exaustiva das obrigações de cumprimento aos serviços mínimo previstos no RJSPTP;
- Na introdução de serviços inovadores, como sejam as ligações do aeroporto de Faro a outras cidades da região ou os serviços de transporte flexível em zonas menos densamente povoadas;
- Na previsão de obrigações de prestação de assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos;
- Na introdução de Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes;
- Na implementação de uma abrangente rede de vendas adequada, constituída por postos de venda próprios, agentes de venda, e ainda de máquinas de venda/carregamento automático de Títulos;
- Na previsão exaustiva de conteúdos de website, App, sinalética e outra informação ao público, designadamente em caso de interrupções.

157. Ainda quanto a este respeito, e não obstante os critérios de qualidade existentes, julga-se ser de recomendar que, por via de instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, sejam progressivamente reforçados, na medida do possível e no respeito da economia do contrato, os critérios de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através da ponderação da implementação das normas do IPQ – Instituto Português da Qualidade, por constituírem boas práticas e referências precisas e transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade, bem como quanto à sua medição. A título meramente exemplificativo destacam-se as seguintes:



- NP EN 13816:2003 – Transportes – Logística e serviços. Transporte público de passageiros. Definição da qualidade do serviço, objetivos e medição;
- NP 4493:2010 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros urbanos. Características e fornecimento do serviço;
- NP 4514:2014 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros interurbanos. Características e fornecimento do serviço;
- NP 4538:2015 – Transporte público de passageiros. Serviço de aluguer ocasional e regular especializado. Características e fornecimento do serviço.

158. Recorda-se também que a AMAL deverá dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa”*. Julga-se que os deveres gerais e específicos de informação da concessionária permitirão à AMAL produzir o referido relatório.

159. Finalmente, de referir que deverá a AMAL dar 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<sup>110</sup>, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

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

160. Perante a complexidade dos atributos da proposta, colocou-se a questão sobre se existirá informação de base suficiente ou se a mesma será disponibilizada a todos os concorrentes, tendo em conta que a Comissão, e bem, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer*

---

<sup>110</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

*aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”.*

161. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.
162. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>111</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
163. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>112</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas também dos parceiros públicos.
164. Em esclarecimento, a AMAL veio referir que *“os documentos concursais já preveem um conjunto de informação relevante para os concorrentes, a saber: Oferta: Mapa da rede em formato SIG editável, retirado do SIGGESC, constante do Anexo 5 (Plano de Oferta), que permite aos concorrentes realizar todas as análises que entendam adequadas quanto à oferta; Ficha resumo de descrição das condições de utilização dos terminais*

---

<sup>111</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

<sup>112</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

rodoviários, constante do Anexo 11 (Paragens e interfaces). Para além destas informações sentiu-se a necessidade de prever a disponibilização, a todos os concorrentes, de informações relativas à procura do serviço público. Para o efeito incluiu-se o artigo 40.º no Programa de Concurso, prevendo-se a disponibilização das seguintes informações: Procura: Receitas tarifárias, número de passageiros e número de vendas anuais por cada título de transporte”.

165. No entanto, de acordo com o artigo 40.º apenas consta que o Júri se reserva do direito de colocar à disposição dos Concorrentes, através da Plataforma Eletrónica, informações relativas ao concurso e/ou ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros na AMAL, que considere pertinentes, o que não é a mesma coisa.
166. Nesse sentido, recomenda-se a inserção de disposição que consagre, expressamente, a informação que será, no mínimo disponibilizada aos concorrentes, sem prejuízo da prestação de informações adicionais em sede de esclarecimentos.
167. Finalmente, importa sublinhar positivamente a referência ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>113</sup>, caso se venha a justificar, que é da responsabilidade do operador,mas prevendo que a autoridade de transportes tem conhecimento do andamento do processo.

### **Disposições laborais**

168. *De acordo com o 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*

---

<sup>113</sup> Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência [http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf).

*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”.*

169. Referem também aquelas Orientações<sup>114</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 (iii) Exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
170. 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.”.*
171. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.
172. 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

---

<sup>114</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.”

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.* Contudo, pode, a autoridade de transportes optar por fazê-lo, ao abrigo do n.º 5 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007, o que não se verificou no caso concreto.

173. Esclareceu a AMAL que *“o contrato prevê uma mera obrigação de a concessionária desenvolver esforços para incorporar trabalhadores ao serviço dos anteriores operadores que, entretanto, sejam excedentários. Essa obrigação de desenvolver esforços é vinculativa, mas só nessa medida. Não há uma obrigação de efetivamente contratar um número pré-determinado de trabalhadores; e essa contratação tem de ser adequada às necessidades da concessionária – e não o contrário, i.e., a concessionária não tem de criar uma estrutura de recursos humanos adequada às necessidades dos trabalhadores contratados.*
174. Entende a AMAL que *“não pode nem deve ser de outra maneira, por imperativos jurídicos. A integração compulsiva dos trabalhadores dos anteriores operadores só seria uma obrigação se, nos termos do n.º 4-B artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, na redação dada pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, a mudança de operador constituísse uma transferência de empresa na aceção dada pela Diretiva 2001/23/CE. Ora, saber se estamos perante uma efetiva transferência de empresa é uma análise sempre e necessariamente casuística, porquanto depende de variáveis do caso concreto: só o será, se o novo concessionário for uma entidade económica que mantém a identidade pretérita, entendida como um conjunto de meios organizados, com o objetivo de prosseguir uma atividade económica (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º da Diretiva 2001/23/CE).”*
175. Acrescentou que *“ora, no caso vertente não há a transferência de qualquer ativo corpóreo para a futura concessionária por efeito da adjudicação do contrato, razão pela qual o presente contrato não recai sob a aplicação desse regime. (...) Quanto à contratação dos trabalhadores, os respetivos termos serão fixados livremente entre as Partes, em obediência aos parâmetros fixados na lei e em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que sejam aplicáveis.”*
176. Acrescenta ainda que *(...) poderia equacionar-se se a AMAL, ainda que não legalmente obrigada a isso, não deveria obrigar contratualmente a concessionária a atuar como se*

*ocorresse uma efetiva transmissão de estabelecimento ou, em alternativa, a adotar um regime mais severo de resultados. Todavia, várias razões desaconselham essa possibilidade.*

[confidencial]

177. Colhendo os argumentos considera-se que, de qualquer forma, a AMAL (e o operador) deverá pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>115</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>116</sup>, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

### **Racionalidades basilares**

178. 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

---

<sup>115</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>116</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.”

da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

179. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na região do Algarve, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados pela AMAL, 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.
180. 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.
181. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a AMAL 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, sem esquecer a anunciada introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
182. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, uma vez que não se perspetivam encargos financeiros diretos para a AMAL – com a contrapartida de um melhor serviço – tal poderá não acarretar qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos

183. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
184. 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.
185. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
186. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da AMAL 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.
187. 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.
188. 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.

189. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
190. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

## **VI – RECOMENDAÇÕES**

191. Atentas as considerações acabadas de recensear, a AMT recomenda:
- a) Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da AMAL, que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes;
  - b) A inserção de disposição no Programa de Concurso que consagre, expressamente, a informação que será, no mínimo, disponibilizada aos concorrentes, tais como “Procura: Receitas tarifárias, número de passageiros e número de vendas anuais por cada título de transporte, em prejuízo da prestação de informações adicionais em sede de esclarecimentos;
  - c) A inserção, no caderno de encargos, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, com indicação das principais competências do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da concessionária; (ii) Assegurar a ligação quotidiana entre a concessionária e o concedente; (iii) Elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho da concessionária; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;

- d) Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- e) Garantir o cumprimento dos requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- f) Seja efetuado um acompanhamento no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

192. A AMT recomenda ainda a ponderação das seguintes ações, sem prejudicar a gestão dinâmica e flexível do serviço público, a 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 concedente na defesa do interesse público:

- a) A celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências ou estabelecimento de procedimentos de transmissão de informação e outros, com as autarquias de Lagos, Faro e Portimão, no sentido de assegurar articulação institucional bem como a sustentabilidade de todos os sistemas locais de transportes;
- b) Fazer referência expressa no caderno de encargos que, no caso de ser necessário o pagamento de compensações por obrigações de serviço público adicionais, será necessário um novo parecer da AMT por uma questão de transparência e objetividade das regras entre as partes;
- c) A introdução no contrato que o período relevante para a aferição de incumprimentos é coincidente com o período de reporte e recolha de dados, independentemente de se fixar o momento da aplicação de sanções numa base anual, ou em período inferior, no sentido de evitar a diluição de quebras de serviço e/ou ponderar estabelecer uma grau de maior ou menor gravidade, conforme a ultrapassagem do limite de 10% de incumprimento de horários se

verifique de forma dispersa ao longo do ano ou se concentre em períodos de um ou mais meses;

- d) Na enunciação das obrigações contratuais/de serviço público sejam inseridas referências/remissões para as cláusulas e anexos onde constam os critérios objetivos e indicadores que permitem a sua medição, quando aplicável;
- e) A definição de critérios de graduação de gravidade das infrações, ainda que genéricos, mas mais específicos do que o proposto;
- f) O estabelecimento de metas ou objetivos a alcançar para determinadas obrigações contratuais mesmo que de carácter mais programático, para garantir o seu efeito útil e assegurar a avaliação de impactos da concessão nas diversas vertentes relevantes.

## VI – DAS CONCLUSÕES

193. Nestes termos, e em conclusão:

- g) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo AMAL estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável, condicionado à ponderação e implementação das recomendações efetuadas no capítulo anterior;
- h) De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais<sup>117</sup>;
- i) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a AMAL, para estabelecer uma transmissão de

---

<sup>117</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

194. Em suma, o parecer da AMT é positivo, condicionado ao prosseguimento e /ou ponderação das recomendações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique um incumprimento não fundamentado, designadamente ao referido no ponto 189.
195. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:
- a) São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecossistema da Mobilidade e Transportes* local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
  - b) Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas;
  - c) Não se perspetiva um aumento da carga fiscal e antevê-se uma maximização dos recursos públicos existentes, não resultando a intenção de criação de taxas ou impostos para suportar as compensações necessárias à sustentação de um sistema de transportes mais eficiente, abrangente, inclusivo e de maior qualidade.

Afigura-se-nos ser igualmente importante para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e a AMAL, cada um naturalmente no exercício da Missão



específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode reforçar a confiança na prossecução das estratégias empresariais visando a Competitividade e a Coesão, de onde poderá decorrer o Investimento e, conseqüentemente, o Emprego.

A articulação entre uma Autoridade de transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações, e, uma Autoridade de Regulação Económica Independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da Pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia, e, para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 04 de janeiro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial