

**PARECER N.º 18/2017**

**SUPERVISÃO DOS MERCADOS DA MOBILIDADE**

**Objeto:** Concurso Público para Concessão do “Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV”

**Contexto:** Parecer Prévio Vinculativo previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro, solicitado em 23 de junho de 2017, pelo Município de Viseu.

**Destinatário:** Presidente da Câmara Municipal de Viseu, Dr. António Joaquim *Almeida Henriques*

## I – DO OBJETO

1. Pelo Ofício n.º 0349-CA/2017, de 20-02-2017, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) solicitou informação à Câmara Municipal de Viseu (CMV) acerca de contratos públicos de transportes sob a responsabilidade daquela autarquia, no âmbito de informação prestada pela Direção Geral das Autarquias Locais sobre a matéria, tendo sido remetido, pelo Ofício n.º SAI-CMV/2017/6054 de 22-03-2017, o contrato em vigor relativo à Concessão de Serviço de Transportes Públicos Urbanos de Viseu, explorado pela Empresa Berrelhas de Camionagem, Lda., assinado em 1 de junho de 2016.
2. Através do Ofício n.º SAI-CMV/2017/1126 de 21-06-2017 a CMV enviou os seguintes documentos: Informação de Enquadramento, 1.º relatório – elementos de referência, Relatório STUV – Inquérito e reclamações, Esclarecimentos, Erros e Omissões e Proposta Vencedora, acompanhados do Programa de Concurso e Caderno de Encargos, a propósito do Concurso Público para Concessão do “Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV”, *“para os devidos e legais efeitos, nomeadamente no que concerne aos poderes de relação atribuídos a essa entidade”*,. Mais informou que *“o contrato em causa se encontra a aguardar Visto no Tribunal de Contas, tendo o início do decurso do prazo ocorrido em 31-05-2017 – correspondendo ao mesmo o n.º de processo 9687 de 29-05-2017.”*
3. Por Ofício n.º 1539-CA/2017, de 06-07-2017, a AMT solicitou diversos esclarecimentos sobre a documentação enviada, motivando um pedido de reunião, pela CMV, a 10-10-2017, para esclarecimentos, e, nessa sequência, foi remetido o Ofício n.º SAI-CMV/2017/20184 de 16-11-2017 em resposta ao pedido de esclarecimentos da AMT, contendo documentação diversa distribuída por 12 anexos:
  - Relatório Elementos de Referência: Novo Concurso do “Serviço de Transportes Urbanos de Viseu” – STUV;
  - Estudo da Concessão do “Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal - Mobilidade Urbana de Viseu – MUV”;
  - Ata de reunião da Câmara Municipal de Viseu de 22 de outubro de 2015;
  - Apresentação dos Elementos de Referência: Novo Concurso do “Serviço de Transportes Urbanos de Viseu” – STUV;

- Dossiê: Resultados do Inquérito de satisfação;
  - Informação do IMT, I.P., de 4 de junho de 2015;
  - Lista de transferência de trabalhadores atualmente ao serviço dos STUV;
  - Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências celebrado entre a Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões e o Município de Viseu;
  - Análise das carreiras principais e mapa das linhas a operar no concelho de Viseu;
  - Dossiê com o contrato de concessão do STUV atualmente em vigor e respetivos anexos;
  - Propostas apresentadas pelos concorrentes não vencedores e Relatório final de decisão de escolha do adjudicatário;
  - Projeto de Condições Gerais de Transporte e ofício do IMT, I.P.;
  - Sumário executivo.
4. Por Ofício n.º 2936-CA/2017, de 06-12-2017, a AMT solicitou esclarecimentos adicionais, que foram respondidos, por Ofício n.º (APO EDOC/2017/77075) a 15-02-2017.
5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
6. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de avaliação das políticas referentes ao *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço;<sup>1</sup>

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>2</sup>
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>3</sup>
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>4</sup>

7. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

8. Acresce ainda, ao necessário enquadramento:

- Os Tratados da União Europeia sobre concorrência não falseada, montantes de indemnização compensatória em cumprimento de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, nomeadamente dos artigos 90.º a 100.º (sobre transportes), artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado) do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) e a Jurisprudência Europeia sobre estas matérias;
- A regulamentação e jurisprudência específica da União Europeia em matéria de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, em especial no contexto dos Serviços de Interesse Económico Geral;

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

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

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

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



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;
  - O 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, sem prejuízo do disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
  - A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
  - O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível;
  - A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência.
9. 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, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, 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”*.
10. Através do modelo de regulação da AMT, que se pretende de elevada qualidade, em primeiro lugar, procede-se à aferição do enquadramento e da *compliance* com a legislação aplicável, e, em segundo lugar, procurar-se-á 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, e tendo em conta, de forma integrada, diferentes racionalidades e interesses: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.
11. A aplicação deste modelo de regulação visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, na adoção de regras e

procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos Mercados Relevantes da Mobilidade, que promovam a competitividade e, por outro lado, na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “concorrência não falseada”, ou seja, sem restrições nem distorções.

## II – DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

12. O Programa do Procedimento e o “1º Relatório Elementos de Referência” de 2015, referem que a atual Rede STUV – Serviço de Transportes Urbanos de Viseu”, concessionada em maio de 1995, compreende 22 linhas com percurso, paragens, horário e tarifário pré-estabelecidos, utilizando até 27 autocarros, transportando anualmente cerca de 1.750.000 passageiros nas ligações entre diferentes freguesias do concelho e a área central da cidade. Em 2007 e 2010, foram aditadas 2 linhas em autocarro elétrico, com 3 miniautocarros e com alta frequência, e, em 2013, adicionaram-se mais duas linhas à rede inicialmente concessionada.
13. Acrescenta que com o lançamento do novo concurso de concessão, a CMV pretende assegurar a continuidade do STUV em todo o concelho, introduzindo soluções de mobilidade mais amigas do ambiente, proporcionando ofertas alternativas à deslocação em automóvel, incluindo novas opções de mobilidade (transporte a pedido, *carsharing*, bicicleta entre outros), que aumentem a eficácia e a eficiência energética e a sustentabilidade ambiental das deslocações. Pretende ainda promover as ligações do perímetro urbano de Viseu e na articulação com as zonas periurbanas ou entre as áreas periurbanas e que assegurar as necessidades dos munícipes, nomeadamente, as do grupo etário acima dos 65 anos e os circuitos escolares.
14. Consta ainda daquele documento que o procedimento de planeamento do novo concurso compreendeu uma primeira fase de diagnóstico à rede de transportes existente, tendo sido efetuados inquéritos de satisfação aos utentes e consulta às juntas de freguesia sobre a oferta de transportes coletivos nas suas respetivas áreas de influência, a qual desenvolvida em articulação com o Plano Municipal de Mobilidade e o Plano de Transportes/Programa de Transportes escolares. Em resultado, o Serviço

Público de Transporte de Passageiros Municipal - Mobilidade Urbana de Viseu (MUV) - a concessionar deverá operar, para além de 20 das atuais 22 linhas da rede STUV, uma nova linha (Viseu-Silgueiros), dois novos circuitos urbanos, uma Linha Azul (Centro Histórico), um sistema de Demand Responsive Transport (DRT) e um Funicular.

15. Por outro lado, o documento designado de “Concurso público para concessão do “Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal - Mobilidade Urbana de Viseu – MUV - Estudo da Concessão”, de outubro de 2017, partindo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do Regulamento e da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, define os pressupostos base da concessão de serviço público, mediante procedimento concursal, no que se refere à descentralização administrativa e às possibilidades conferidas legalmente relativamente à constituição de autoridades de transportes, escolha de procedimentos pré-contratuais e contratualização de obrigações de serviço público. O mesmo documento contém em anexo o modelo financeiro, que inclui resultados relativos a volume de negócios, produção e frota, pessoal, investimentos, fundo de maneio, financiamento, origens e aplicações de fundos, balanço, demonstração de resultados, demonstração de fluxos de caixa e encargos para a CMV.
16. Consta daquele documento uma comparação entre modelos contratuais de gestão pública ou mediante concessão, que apresenta as vantagens e desvantagens dos vários modelos, tendo-se optado pelo modelo de concessão ora proposto, uma vez que a *“concessão MUV apresenta um value for money mais favorável ao interesse público do que o resultante de outras operações de serviço público de transporte de passageiros comparáveis, exploradas diretamente por meios públicos”*, designadamente porque:
  - A exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros no Município vem sendo realizada, há cerca de 20 anos, em regime de concessão atribuída através de concurso público;
  - A CMV não dispõe de know-how, experiência nem meios de exploração que lhe permitam realizar, com os seus próprios meios, a exploração deste serviço público;
  - A montagem de uma exploração de serviço público, a partir do zero, obriga a avultados investimentos e implica riscos de produção acrescido;
  - Os operadores privados gozam de vantagens competitivas não replicáveis pela CMV designadamente: experiência acumulada, recursos humanos, economias de escala e agilidade de procedimentos;

- Comparando com outros serviços municipalizados em Portugal (Braga e Coimbra) a concessão MUV é mais eficiente, em várias dimensões críticas e o subsídio à exploração (encargo líquido) por veículo.km, é entre 65% a 75% inferior ao subjacente àquelas operações públicas.
17. Foi ainda efetuada uma análise aos modelos contratuais tradicionais e ao risco inerente (*Net Cost/Gross Cost*), tendo-se considerado que *“embora o contrato em apreço não configure uma parceria público-privada, o princípio basilar da partilha de riscos encontra-se consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio”* e que a CMV *“procurou estruturar uma concessão com uma partilha de risco que siga aquele princípio”, pelo que se optou por “um contrato misto, com componentes de Net Cost e de Gross Cost, tendo em conta que os diferentes riscos inerentes [ao contrato] devem ser repartidos entre as partes de acordo com a respetiva capacidade de gerir esses mesmos riscos”*.
  18. Por outro lado, para a análise dos custos vs benefícios do contrato, numa ótica económica, comparam-se os custos incorridos com o transporte dos passageiros nos cenários de existência e inexistência de serviço de transporte público rodoviário de passageiros. A análise efetuada conclui que os custos externos do transporte individual são mais elevados que os custos externos da continuação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, pelo que, *“mesmo sem considerar os benefícios externos do transporte público, o saldo entre custos e benefícios internos do transporte público é largamente favorável: os benefícios da existência do transporte público, ao longo dos 10 anos da concessão (20,9M€), superam largamente os custos incorridos pela CM Viseu com a concessão em apreço (8,0M€).”*
  19. Segundo aquele documento *“a análise da viabilidade económico-financeira tem em vista, em função das condições atuais e futuras previsionais, 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. Para efeitos da presente análise usou-se como referencial de informação: A informação patenteada a concurso, os rácios médios utilizados no setor e usou-se ainda como benchmarking o relatório e contas do operador incumbente, que se encontra disponível para consulta pública.”*
  20. Os pressupostos utilizados foram:
    - Macroeconómicos, em que o modelo financeiro foi elaborado a preços correntes, utilizando uma taxa de inflação de 2%, uma taxa de juro de

empréstimos de 7,00% e assume *“uma taxa de desconto de capital acionista de 10% a 12%. Trata-se de um valor que, atendendo à experiência do setor, é comumente requerido pelos concorrentes na elaboração de propostas a concurso”*;

- Produção, em que foram estimados os veículos/km comerciais e os veículos.km em vazio, comparando a oferta da concessão anterior com a nova oferta incluída no concurso;
- Frota, em que a *“estimativa das necessidades de frota para as linhas concelhias foi realizada com base nos rácios médios do setor”*, tendo em conta também as necessidades de investimento em veículos novos e a utilização de veículos usados;
- Investimento, em que na *“estimação das necessidades de investimento em frota assumiu-se um custo por veículo baseado em valores médios do setor”* tendo ainda em conta as necessidades de investimento em bilhética, por exemplo, num total de cerca de 4 milhões de euros;
- Receitas Tarifárias, em que a receita foi estimada com base no tarifário a vigorar e na informação histórica patenteada a concurso respeitante ao número de passageiros e sem se considerar a existência de aumentos de procura;
- CMVMC (Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas), em que *“para estimação dos custos de matérias vendidas e matérias consumidas assumiram-se rácios médios do setor”*, com base em informação histórica e assumindo um crescimento de preços anual em linha com a inflação estimada;
- FSE (Fornecimentos e Serviços Externos) nas Linhas Concelhias, em que, para a sua estimação, *“assumiram-se rácios médios do setor, bem como a informação pública histórica do operador incumbente”*;
- Custos com Pessoal, em que para consideração destes custos se utilizou a lista de trabalhadores constante do Caderno de Encargos, tendo em conta um crescimento médio real (acima da inflação) de remunerações de 0,5% e das diuturnidades de 3,0%;
- Componentes de Prestação de Serviços, em que foram tidos em conta os dados do documento designado de *“1.º Relatório Elementos de Referência”* de 2015;

- Receitas das Componentes de Prestação de Serviços, em que foram tidos em conta os dados do documento designado de “1.º Relatório Elementos de Referência” de 2015;
- Estrutura de Capitais, em que “[se estimou] que 80% do investimento poderá ser financiável por leasing ou financiamento bancário” e “tendo em conta as necessidades de tesouraria geradas pela exploração do serviço público, bem como o investimento a realizar”.

21. Com estes pressupostos, considera aquele documento que:

- Quanto à rentabilidade acionista, “o modelo financeiro mostra que a concessão gerará uma rentabilidade acionista estimada de 11,05%, o que se situa dentro do intervalo da rentabilidade média requerida neste setor para a apresentação de propostas (10% a 12%)”;
- Quanto à rentabilidade do projeto, “o modelo financeiro mostra que a concessão gerará uma rentabilidade do projeto estimada de 8,54%”;
- Quanto a indicadores de projeto, “verifica-se que os indicadores de rentabilidade do ativo e dos capitais próprios encontram-se abaixo dos valores de referência, embora a margem de EBITDA se encontre próxima dos quadros do [Banco de Portugal]” e que “da análise realizada aos indicadores de rentabilidade acionista, rentabilidade do ativo e rentabilidade dos capitais próprios e margem EBITDA, conclui-se que a presente concessão será viável, embora com algum grau de risco, apresentando um nível de rentabilidade não muito elevado, por comparação aos valores verificados no setor.”

22. No que se refere a encargos, considera-se que:

- Os encargos brutos anuais para a CMV resultantes do presente contrato correspondem ao valor das indemnizações compensatórias a pagar à Concessionária, com os seguintes montantes: total dos encargos brutos (a preços correntes): 8,0M€; e VAL (@6,08%) dos encargos brutos: 6,3M€;
- Os encargos líquidos anuais correspondem ao valor dos encargos brutos deduzidos das receitas tarifárias que revertem a favor da CMV, que considerou o valor máximo de indemnizações compensatórias relativamente às componentes de prestação de serviços, deduzido das estimativas de receitas tarifárias, tendo-se obtido os seguintes resultados (tendo também em conta análise de sensibilidade à inflação e à procura): total dos encargos líquidos (a preços correntes): 5,3M€; e VAL (@6,08%) dos encargos líquidos: 4,2M€.

23. Deve ainda ser referido que o documento designado de “1.º Relatório Elementos de Referência” de 2015, procedeu à caracterização do sistema de transportes ao abrigo do contrato anteriormente em vigor, tendo em consideração diversos elementos, como sejam, o contrato de concessão existente, a oferta e a procura atual, o material circulante, as linhas turísticas, os postos de venda ao público, os serviços de táxi, as bicicletas públicas, o Centro Coordenador de Transportes, bem como estudos já realizados como o “*Estudo de otimização do sistema viário e de transportes da cidade de Viseu – 2009*” e o “*Plano Municipal de Promoção de Acessibilidade do Município de Viseu – 2010*”, com o objetivo de apurar elementos relevantes e matérias que pudessem ser integradas/adotadas nas peças pré-contratuais.
24. Segundo o documento, o estudo e as peças pré-contratuais tiveram em conta o Regulamento bem como anteprojeto de RJSPTP, que viria a ser aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, procurando desde logo acolher as diretrizes ali constantes, designadamente no que se refere a serviços mínimos a prestar às populações e transporte flexível. Foi ainda tida em conta a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, aprovada pela Lei n.º 10/90, de 17 de março. Outrossim, foram também considerados os parâmetros da qualidade do serviço sinalizados pelo painel de inquiridos como necessitando de melhorias, na sequência de inquéritos de sensibilidade aos atuais e potenciais passageiros.
25. Nesta sequência, o estudo adotou um conjunto de pressupostos de exploração, considerando-se que o “*serviço a adotar será próximo do atual, com os ajustes considerados adequados para melhorar algumas situações identificadas através das análises desenvolvidas a cada um dos critérios e parâmetros de serviço público. A evolução da rede e serviços deverá refletir as maiores necessidades de mobilidade registadas no centro urbano, face às registadas em zonas mais periféricas de menor densidade de ocupação, ou seja, a intensidade do serviço deverá estar, em particular no período do corpo do dia, mais centrada na produção de um serviço urbano.*”
26. Face a toda a análise realizada, o estudo efetuou diversas recomendações, que foram adotadas nas peças pré-contratuais e respetiva fundamentação.

### **Caderno de Encargos**

27. O ponto 1.5 do Caderno de Encargos estabelece que, sem prejuízo de outras obrigações legais ou contratuais, o Concessionário assume diversos direitos e obrigações:

- Explorar diversas linhas de transporte regular, flexível e funicular;
- Utilizar os bens do domínio público necessários ao desenvolvimento das atividades concedidas;
- Promover publicidade, tanto nos veículos como nos postales, títulos de transportes, etc. compatível com o sistema a adotar;
- Dar cumprimento da execução do contrato com a qualidade expectável;
- Obter e manter atualizadas as licenças, certificações, credenciações e autorizações necessárias ao exercício das atividades relacionadas com o objeto do contrato;
- Dar cumprimento aos serviços especificados no Anexo II do Caderno de Encargos;
- Manter o serviço em funcionamento regular e contínuo, na satisfação do interesse público durante todos os dias do ano, incluindo sábados, domingos e feriados;
- Assegurar a regularidade e pontualidade da oferta em perfeitas condições de conforto, funcionamento, conservação e asseio dos veículos afetos;
- Assegurar o bom desempenho dos motoristas, relativamente à condução e à civildade no relacionamento com os passageiros e o público em geral, prestando um bom acolhimento, informação e apoio aos passageiros.
- Adotar como tarifário máximo o definido no Anexo IV do Caderno de Encargos;
- Propor alterações na rede, tipo de serviço, paragens, horários e tarifário, estando a sua implementação sujeita ao acordo entre as partes;
- Dar conhecimento ao Concedente, de forma célere, de qualquer alteração na operação do serviço relativamente ao contratualizado;
- Enviar ao Concedente, no final do mês seguinte ao da exploração, o resultado do funcionamento dos serviços, nomeadamente, a procura por título de transporte e linha e outros dados a retirar do sistema de bilhética, e outros indicadores definidos no Anexo VI do Caderno de Encargos, bem como todas as reclamações sobre o serviço e respetivas respostas/soluções adotadas;
- Participar em pelo menos uma reunião trimestral de avaliação da qualidade do serviço;



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- Realizar, pelo menos de dois em dois anos, inquéritos de satisfação para avaliação do funcionamento e qualidade dos serviços, sem prejuízo do Concedente poder, em qualquer momento, proceder também a inquéritos de satisfação
- Utilizar o Centro Operação para Mobilidade de Viseu - COMV.

28. De acordo com o ponto 2.8. o serviço a concessionar caracteriza-se, por:

- Exploração de Linhas Concelhias - 20 (das 22) linhas da rede atual dos STUV - com ajustes de percursos, horários, e terminais, de acordo com os parâmetros definidos no presente Caderno de Encargos e nos respetivos anexos II, IX e X;
- Exploração de uma nova Linha Concelhia (n.º 21) entre a cidade de Viseu e Silgueiros;
- Exploração, de dois Circuitos Urbanos C1 + C2, de acordo com o anexo III;
- Exploração da Linha Azul no Centro Histórico, com autocarros elétricos e paragens sob pedido, de acordo com o anexo III;
- Exploração das linhas de forma a absorver o maior número possível de Circuitos Escolares Especiais, de acordo com o Plano de Transportes/Programa de Transportes escolares;
- Exploração de serviço piloto de “Demand Responsive Transport” (DRT - Oferta reativa à procura) para algumas freguesias e depois para o concelho, preferencialmente, com veículos táxi<sup>5</sup>, podendo ser substituído por transporte

---

<sup>5</sup> Em esclarecimento, a CMV considerou que “o Demand Responsive Transport – DRT é um serviço que tem em vista complementar e/ou substituir a oferta das Linhas Concelhias em contextos de baixa procura (procuras inferiores a seis utentes por viagem), nomeadamente através de táxi colectivo. Consiste num projecto piloto e inédito, a implementar nas seis freguesias do concelho de Viseu de baixa densidade populacional. Precisamente porque o DRT constitui um projecto piloto, existe ainda pouca informação e experiência na implementação deste tipo de soluções, quer por parte da autarquia, quer por parte dos operadores de transporte público e dos próprios taxistas. Atendendo a esta circunstância, e tal como se refere nos esclarecimentos, será necessário realizar um conjunto de diligências com os taxistas e respectivas associações profissionais, que se prevê decorra durante o início dos seis meses em que se prepara o serviço piloto. A Câmara Municipal de Viseu, enquanto autoridade de transportes, está dotada das atribuições e competências de planeamento, gestão e coordenação constantes do RJSPTP. Essas competências conferem-lhe capacidades que o concessionário nunca poderá dispor, nomeadamente ao nível da interocução e coordenação com outros operadores de transporte de passageiros. Por isso, a assunção de algumas dessas tarefas pela Câmara Municipal de Viseu, apoiando activamente este processo, permite uma divisão mais racional do risco associado à execução deste projecto entre concedente e concessionário. Essa dimensão de risco fica alocada de forma mais onerosa se o concessionário fosse chamado a assumir todas as tarefas, sem estar dotado dos meios legais para o fazer. Todavia, deixa-se claro que em caso algum tal apoio pode ser considerado como uma exoneração do cumprimento das obrigações contratuais por parte do futuro concessionário, nem uma invasão da autonomia de actuação do concessionário”.

regular caso a procura seja viável ou substituir outras linhas regulares caso a procura seja diminuta, de acordo com o Anexo VIII;

- Operação de um Funicular.
29. Os horários frequências e períodos de funcionamento dos serviços, anteriormente referidos, bem como as orientações de adequação à procura, constam dos anexos III, V IX, X do Caderno de Encargos.
30. De acordo com o ponto 2.11, o Concedente pode alterar, por razões de interesse público, as características do serviço contratado, no que se refere à quantidade, qualidade, tempo ou lugar. Qualquer alteração deve estar sustentada em estudo técnico e económico e compromisso de passageiros e deve ser adequadamente divulgada.
31. Segundo o Ponto 1.5.2, são obrigações e direitos do Concedente:
- Adotar medidas de gestão e manutenção da rede viária que garantam boas condições de operação do serviço (circulação, tomada e largada de passageiros, corredor bus, etc);
  - Informar, sempre que possível e por antecipação, sobre todas as perturbações na rede viária que sejam do seu conhecimento e que possam perturbar o normal funcionamento do MUV;
  - Requisitar ao operador, dentro das suas disponibilidades de recursos, reforços à oferta regular para fazer face a eventos especiais, os quais serão remunerados a um preço por “vkm” e “veic x hora” definido e atualizado de acordo com valores unitários a propor.
32. O ponto 2.4 estabelece que o Concedente colaborará com o Concessionário na promoção do MUV, por intermédio de um gestor da mobilidade<sup>6</sup>, a designar pelo município e que deverá:
- Assegurar condições de operação do transporte público (corredores BUS, reforço da sinalização vertical e horizontal, etc);

<sup>6</sup> O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e que procedeu à transposição de diversas diretivas europeias no domínio da contratação pública « procedeu à criação da figura do gestor do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução do contrato, o que se afigura importante como ferramenta de promoção de um desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública. É uma nova figura da maior relevância e que encontra correspondência neste gestor da mobilidade indicado pela CMV.



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- Adotar medidas para tornar as infraestruturas acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida;
- Adotar medidas para estimular a fidelização e crescimento da procura;
- Apoiar o planeamento das alterações provisórias da oferta;
- Promover a intermodalidade;
- Aumentar a fiscalização de estacionamento condicionante da operação dos transportes públicos;
- Promover a qualidade de serviço.

33. O ponto 2.1 procede à “descrição do serviço”, consubstanciado em:

- Promover a utilização do transporte público e partilhado, como parte essencial de um sistema multimodal de transportes;
- Adequar a oferta às necessidades da procura, com melhoria progressiva do serviço, para a satisfação dos utentes;
- Garantir um serviço regular, eficaz, cómodo, rápido e seguro;
- Garantir na cidade, zonas periurbanas e restantes áreas do concelho uma oferta com características e frequências adequadas;
- Promover a melhoria da qualidade da oferta, tendo sempre em atenção a qualidade e a preservação do meio ambiente, o conforto e a segurança;
- Afetar ao serviço um adequado número de veículos, compatíveis com as necessidades decorrentes dos horários e percursos a operar, dando resposta à procura e à garantia de substituição de veículos em caso de avaria. A título indicativo, a frota atual tem as seguintes características: 30 autocarros diesel (23 nos períodos de ponta), dos quais 14 médios e 16 standard; idade média (em 2015): cerca de 9 anos (autocarro mais velho 15,5 anos) e + 3 Gulliver Elétrico, (propriedade da CMV).

34. O ponto 2.2 estabelece que o Concessionário deve garantir a operação do sistema em regime regular e contínuo de transporte de passageiros, devendo:

- Assegurar a limpeza e a manutenção dos veículos;
- Assegurar a atualização e o bom estado de conservação dos materiais informativos (horários, mapas, croquis, itinerários, site e outros);

- Emitir, comercializar e validar os títulos de transporte, exercer a função de cobrança e de bilhética e disponibilizar pontos de venda e informação;
- Respeitar as condicionantes ou limitações impostas na via pública e adotar os ajustamentos necessários para reduzir o impacto no serviço e repor a normalidade, bem como disponibilizar formas alternativas de serviço;
- Registo, continuado de dados inerentes à exploração, oferta, procura e, no caso dos serviços cofinanciados, receitas, para o Concedente;
- Dar conhecimento de todas as alterações que modifiquem a normal exploração ou a qualidade e nível do serviço contratualizado. De referir que o ponto 2.3 especifica em maior detalhe o relacionamento institucional entre o Concedente e o Concessionário;
- Em situações de obstrução de troços da rede viária ou outras situações, o Concessionário deverá implementar de imediato as medidas necessárias para mitigar e assegurar a reposição das condições normais de operação ou providenciar formas alternativas de serviço/transporte que assegurem as ofertas publicadas / anunciadas ao público em termos de ligação, de quantidade e de horários. Segundo o ponto 2.7., entende-se por forma significativa todas as reduções ou interrupções que correspondam, em dia útil, a atrasos superiores a 30 minutos na realização de uma determinada viagem.

35. O ponto 2.5 estabelece que o Concessionário deve, no que se refere ao relacionamento com os passageiros:

- Assegurar a informação e a venda de títulos de transportes em cada freguesia e na cidade, assim como disponibilizar livros de reclamações / sugestões;
- Assegurar a existência de um formulário simplificado de reclamação nos autocarros;
- Garantir adequados comportamentos dos seus colaboradores relativamente aos utentes MUV, que proporcionem elevados níveis de satisfação.

36. O ponto 2.9 refere que o Contrato de Concessão estabelece indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do Concessionário (Anexo VII), na perspetiva do passageiro e do interesse público, bem como procedimentos de cálculo para a sua aferição periódica, designadamente no que respeita ao número de utilizadores e aos seus níveis de satisfação.

37. No que se refere ao sistema tarifário, o ponto 2.10 estabelece ainda os títulos de transporte que devem ser disponibilizados (Anexo IV), incluindo títulos simples e mensais, bem como de empresa e família e bonificações para estudantes e séniores.
38. O concessionário deve igualmente disponibilizar um sistema integrado de bilhética sem contacto, que deve ser aberto à introdução de melhorias e inovações técnicas, garantindo sempre a interoperabilidade de sistemas, conforme o previsto na norma ISO 14443, e outras que lhe sejam aplicáveis. Acresce que deve ser compatível com o *software* do Concedente e deve assegurar a migração da informação estatística para formatos editáveis que permitam o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos.
39. O ponto 2.10 estabelece também que Concessionário pode propor ao Concedente as alterações que se justificarem, sendo que a atualização de tarifas está sujeita à aplicação de uma fórmula que tem em conta a taxa de variação média do índice de preços no consumidor registada no ano anterior (IPC), de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística. A atualização de tarifas será efetuada em múltiplos de 5 cêntimos, tendo em conta o arredondamento, para o múltiplo superior ou inferior, do valor apurado de acordo com a fórmula de revisão estabelecida. No caso de o arredondamento não ser efetuado para o múltiplo superior, será considerado na proposta de revisão do ano subsequente.
40. No que se refere à qualidade, o ponto 2.12 estabelece que o Concessionário deve, no prazo de dois anos, obter a certificação da empresa com as normas europeias ambientais (NP EN ISO 9001 e NP EN ISO 14001), devendo produzir uma oferta de serviço público em perfeitas condições de conforto, funcionamento, conservação e asseio.
41. Por outro lado, a CMV compromete-se a desenvolver todos os esforços no sentido de manter em bom estado de conservação as infraestruturas viárias utilizadas pelos transportes urbanos e facilitar a circulação, mantendo adequadas medidas de ordenamento da circulação e do estacionamento, sinalização e gestão da rede viária.
42. O ponto 2.15 estabelece que o Concessionário deve dispor de instalações operacionais no Concelho de Viseu, que permitam o eficaz funcionamento dos serviços e que a frota deve ter uma idade média global (máxima) de 8 anos (excluindo frota de reserva), sendo que, no início da concessão, um terço dos autocarros dos serviços concelhios devem ser novos e acessíveis (de piso rebaixado e rampa que permitam o acesso a pessoas

com mobilidade reduzida), com variações especificadas por linha, no que se refere à idade ou aos requisitos ambientais.

43. O ponto 2.16 obriga à existência de informação ao público clara, legível, simples, atualizada e adequada, difundida através dos meios e nos locais mais adequados e informação atempada sobre alterações de oferta previstas, assim como informação, no menor tempo possível, sobre alterações de oferta imprevistas ou situações de oferta perturbada por um período significativo. A informação ao passageiro deverá estar garantida, pelo menos, na internet, no interior dos veículos e nas paragens e abrigos, incluindo informação em braille e grafismo cromático que seja inteligível por daltónicos.
44. No que se refere à monitorização e fiscalização do serviço é nomeado um gestor de mobilidade, com as funções de promoção, acompanhamento, fiscalização e avaliação de desempenho do sistema MUV e de articulação com o Concessionário e que pode inspecionar em qualquer momento, instalações, locais, veículos e qualquer elemento afeto ao serviço, para verificar o cumprimento das obrigações que são impostas ao Concessionário, bem como solicitar documentos e dados necessários relacionados com o funcionamento dos serviços, designadamente os meios pessoais, materiais, financeiros, contabilísticos e sociais, afetos à concessão.
45. De referir que, como resultado das inspeções, serão elaborados relatórios referentes à organização e prestação do serviço, os quais determinarão as ações corretivas consideradas adequadas, sem prejuízo da disponibilização, pelo Concessionário, de relatórios trimestrais.
46. Os indicadores constantes de tais relatórios são, entre outros, passageiros transportados, horários, títulos existentes e vendidos, zona, quilómetros percorridos por linha e veículo, custos de exploração, consumos de combustível, receitas, consumos de energia, números de viagens e passageiros, passageiros por veículo e cofinanciamento.
47. Por outro lado, o Anexo VI estabelece indicadores de desempenho quanto a:
  - Reclamações: número de reclamações recebidas em função do número de passageiros e o prazo de resposta às mesmas, sendo estabelecido um nível de tolerância objetivo;
  - Fiabilidade do serviço: viagens completas realizadas em relação às viagens programadas, avaliado mensalmente, com um nível de tolerância objetivo de 5%;

- Avarias: número de interrupções de serviço com duração igual ou superior a 20 minutos e distância percorrida, em quilómetros, pelo total dos veículos afetos ao serviço do público, avaliado mensalmente, com um nível de tolerância objetivo de 5%;
- Ocupação: Passageiros x Km transportados, os Lugares x Km oferecidos (LK= (veic x km x lotação média dos veículos utilizados), avaliado mensalmente, com um nível de tolerância objetivo de 5%;
- Utentes cativos: número de viagens com validação do passe em função do total passageiros transportados com título válido, sendo avaliado mensalmente;
- Evolução da procura: número de passageiros transportados por linha avaliado trimestralmente;
- Idade da frota, com um nível de tolerância objetivo;
- Informação ao público: monitorizar a disponibilidade e atualização da informação ao público, tendo em conta índices de inexistência, disponibilização parcial ou total, ou incorreção da mesma, sendo estabelecido um nível de tolerância objetivo.

48. Deverão ainda existir indicadores relativos a:

- Validação trimestral dos livros de reclamações/sugestões a disponibilizar aos clientes, com listagem das reclamações registadas, acompanhadas das respostas dadas aos utentes e dos resultados das investigações e demais providências que porventura tenham sido tomadas;
- Listagem com as ocorrências registadas referentes à utilização fraudulenta de títulos de transporte, bem como de multas aplicadas;
- Listagem de serviços realizados, por horários e itinerários;
- Relatórios de limpeza (interior e exterior) do material circulante afeto à concessão, com indicação de datas de intervenção e operações;
- Relatórios sobre: i) atrasos nas partidas e chegadas superiores a 10 minutos e respetiva justificação; ii) atrasos superiores a cinco minutos e respetiva justificação; e iii) adiantamentos superiores a dois minutos nas paragens constantes em horário e respetiva justificação;

- Listagem de serviços não realizados e de serviços que tenham sido efetuados para além dos constantes dos horários em vigor e respetiva justificação;
  - Listagem das ações de fiscalização realizadas mensalmente com indicação das carreiras, horários e dias fiscalizados;
  - Notas de serviço para descrição/acompanhamento de situações específicas que requerem uma correção na operação ou outra, resultantes de implementação de medidas sociais, energéticas e de mobilidade sustentável.
49. O ponto 4 estabelece a obrigatoriedade de o novo Concessionário integrar 2/3 dos trabalhadores, do total afeto à operação das 20 linhas concelhias a concurso, menos os trabalhadores que venham a rejeitar essa transferência, estando os trabalhadores identificados, incluindo o respetivo vencimento.
50. Quanto ao financiamento do contrato, no que se refere a circuitos urbanos, o ponto 3 estabelece que o Concessionário/concorrente:
- Assume integral responsabilidade pelo risco económico-financeiro da concessão durante o prazo da sua duração;
  - Tem que apresentar uma proposta para os 10 anos da Concessão, discriminando, detalhadamente, o custo anual das linhas, assente numa fórmula de cálculo do valor presente das participações futuras (durante os 10 anos);
  - É remunerado pela prestação de serviço (com exclusão das linhas concelhias) e o valor atribuído dessa remuneração resulta da proposta dos concorrentes (10 anos) e é baseado na previsão dos custos a justificar pelo concorrente, devendo ser inferior a € 5,67 milhões (cinco milhões, seiscentos e setenta mil euros), incluindo os prémios;
  - Deve apresentar e justificar na sua proposta o valor que pretende receber de acordo com estudo económico-financeiro, que inclua informação sobre previsão de receitas, previsão de investimentos e custos e plano económico e financeiro da operação;
  - Deve entregar, mensalmente, a totalidade das receitas referidas no mês anterior;

- Se pretender prestar serviços não previstos ou obter outros proveitos através de fundos comunitários ou de outras fontes de financiamento deve obter previamente autorização do Concedente e propor a partilha do correspondente benefício, num limite de 40% a favor do Concedente;
  - Pode receber prémios para incentivar a captação da procura, com o objetivo de promover o crescimento da mesma.
51. Relativamente ao financiamento do contrato, no que se refere à linha azul do centro histórico, o ponto 3 estabelece que o Concessionário/concorrente:
- É remunerado pelo preço do veículo x quilómetro e a manutenção fica a seu cargo;
  - Não é responsável pelo investimento na compra de novos autocarros, nem receberá a receita da exploração;
  - O valor base da proposta (para 10 anos) é de 400 mil euros.
52. Quanto ao financiamento do contrato, no que se refere ao funicular, o ponto 3 estabelece que o Concessionário/concorrente:
- É remunerado pelo preço/hora de operação do Funicular e a manutenção fica a seu cargo;
  - Não recebe a receita da exploração.
  - O valor base da proposta do Funicular (para 10 anos) é de 1 milhão de euros.
53. Ainda no âmbito do financiamento do contrato, no que se refere ao serviço DRT, o ponto 3 estabelece que o Concessionário/concorrente:
- Recebe um valor da comparticipação correspondente à diferença entre o custo da viagem estimada pelo operador e o custo a suportar pelos passageiros;
  - O valor base da proposta (para 10 anos) é de 930 mil euros.
54. No que se refere ao regime sancionatório, o ponto 1.9 estabelece que, sem prejuízo da possibilidade de sequestro ou resolução sancionatória do contrato de concessão nos termos do artigo 333.º do CCP, o Concedente pode, nos termos dos artigos 325.º e 329.º do CCP, aplicar multas em caso de incumprimento, classificando-as de leves, graves e muito graves.

55. A título meramente exemplificativo, são classificadas como ligeiras infrações que resultem de incumprimento de condições de higiene, conservação e atualização de materiais informativos, fardamento e comportamento de funcionários, falta de verificação da posse de título de transporte, comportamentos negligentes, desvios aos itinerários ou atraso no fornecimento de estudo de monitorização, puníveis com multa entre 350€ e 1.500€.
56. Por seu lado, são classificadas como graves as infrações que resultem da acumulação de mais de 3 infrações leves, da falta de cumprimento de obrigações contributivas, da ausência de plano de manutenção, da indisponibilidade de livro de reclamações, da inoperacionalidade do sistema de bilhética, da obstrução a ações de inspeção, da falta de comunicação de alterações e anomalias que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço, do incumprimento de horários, frequências e itinerários, da alteração de imagem ou comportamento negligente reiterado, puníveis com multa entre de 1.500€ e 6.000€
57. Finalmente, são classificadas de muito graves as infrações que resultem da afetação dos veículos a outras funções, da utilização ou cobrança de títulos ou tarifas diferentes dos definidos, da não admissão de qualquer utente, da cessação de algum modo do serviço, da desobediência das ordens de alteração do serviço, da adulteração de informação a enviar ao Concedente, da não detenção de licenças necessárias, da falta de comunicação de alterações e anomalias, que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço, do incumprimento prolongado de horários, frequências e itinerários, da ausência de sistema de bilhética e informação ao público de forma prolongada e da obstrução frequente a ações de inspeção, puníveis com multa e entre 6.000€ e 18.000€.
58. O ponto 1.1. estabelece que o Concedente tem direito ao resgate a partir do prazo de prestação do serviço, devendo notificar o prestador do serviço com a antecedência mínima de um ano, sendo a indemnização a pagar devida apenas em relação ao período da prestação de serviço que estiver a decorrer e pela aplicação da legislação em vigor. Neste caso, a CMV poderá vir a adquirir ao Concessionário os veículos e outros equipamentos exclusivamente afetos à prestação do serviço mediante valor a determinar em arbitragem.
59. O ponto 1.1. estabelece também que no caso de o Concessionário incumprir com a qualidade de serviço definida no contrato ou abandonar ou interromper total ou parcialmente a exploração do serviço público antes de findo o período da prestação do

serviço, poderá a CMV tomar posse administrativa do serviço, incluindo viaturas, até à normalização da situação ou até à data da rescisão da prestação de serviços, se esta se vier a verificar, perdendo o Concessionário o valor da caução.

60. O ponto 1.10 dispõe que

- Em caso de incumprimento, perturbações ou deficiências graves de obrigações contratuais, a CMV pode tomar a seu cargo o desenvolvimento das atividades concedidas mediante sequestro;
- A CMV pode resgatar a concessão, por razões de interesse público, após o decurso do prazo fixado no contrato ou decorrido um terço do prazo de vigência do contrato e de acordo com indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes; devendo, quanto a estes, deduzir-se o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos;
- A CMV pode resolver o contrato quando, entre outros, se verifique desvio do objeto da concessão, cessação ou suspensão da gestão do serviço público ou recusa em retomar o mesmo.

61. O ponto 1.1 das Disposições Gerais do Caderno de Encargos estabelece que o contrato de concessão é celebrado por um período de dez anos, devido à necessidade de assegurar o equilíbrio financeiro decorrente da imposição da idade média da frota e renovação da frota com aquisição de novo material circulante, nomeadamente no caso dos circuitos urbanos. Contudo, pode ser prorrogado por metade da sua duração original se os operadores de serviço público fornecerem ativos que sejam significativos face ao conjunto dos ativos necessários à realização dos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato de serviço público e que estejam predominantemente ligados aos serviços de transporte que são objeto do contrato.

62. Quanto ao início da exploração, o ponto 1.6. estabelece que o Concessionário tem que desenvolver, todas as diligências e ações necessárias para poder iniciar a exploração do serviço até 120 dias após comunicação do visto do Tribunal de Contas, devendo dispor dos bens necessários ao exercício da concessão.

### **Programa do Procedimento**

63. Segundo aquela peça procedimental trata-se de um procedimento de concurso público para a concessão do serviço público de transporte de passageiros, ao abrigo do disposto

nos n.ºs 1 e 2 do artigo 31.º, do CCP e com um preço base (para 10 anos) de 8,0 milhões de euros, repartidos da seguinte forma:

- Circuitos Urbanos C1+C2, mediante as condições estabelecidas no Caderno de Encargos: 5,67 milhões de euros;
- Linha Azul do Centro Histórico: 0,4 milhões de euros;
- DTR: 0,93 milhão de euros;
- Funicular: 1,0 milhão de euros.

64. Para o efeito de apresentação de propostas foram disponibilizados, entre outros, os seguintes documentos:

- Programa de Procedimento e Caderno de Encargos;
- Cartografia digital e em *pdf* (correspondente aos anexos do Caderno de Encargos);
- “Elementos de Referência” do Novo Concurso para a Mobilidade Urbana;
- Relatório de Análise a Reclamações;
- Estudo de otimização do sistema viário e de transportes da cidade de Viseu;
- Plano Municipal de Promoção de Acessibilidade do Município;
- Plano de manutenção dos veículos elétricos 6 Peças desenhadas em suporte de *dwg*.

65. Os pontos 12 e 13 estabelecem que os adjudicatários têm de ser empresas de transporte coletivo de passageiros, titulares de alvará emitido pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) referente ao licenciamento da atividade e que, além da necessidade de apresentação de proposta (em formato editável), conforme guião constante do Anexo III do Programa, que identifica as principais informações técnicas e financeiras exigidas pelo Caderno de Encargos, deverão ainda apresentar curriculum empresarial relevante em matéria de serviço público de transportes coletivos de passageiros que contenha nomeadamente a informação sobre o número de anos de experiência em transportes coletivos urbanos e sobre o processo de certificação da empresa e documentação comprovativa das características de cada veículo, conforme exigido no Anexo V do Caderno de Encargos.

66. De referir que o Anexo III estabelece as matérias que deverão ser tratadas na proposta.

A saber:

- Redes - proposta de percursos e paragens para cada linha concelhia, circuitos urbanos e linha azul centro histórico de acordo com o estipulado no caderno de encargos;
- DRT - estruturação e programação da implementação e gestão do serviço;
- Transporte escolar - metodologia de integração de circuitos especiais de transporte escolar nos serviços regulares;
- Horários/períodos de funcionamento - proposta de horários/períodos de funcionamento para cada linha concelhia, circuitos urbanos e linha azul centro histórico, de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos, nomeadamente desagregados por tipo de dia;
- Bilhética/sistema tarifário – proposta para tarifários, pontos de venda, venda por comunicação móvel, bilhética sem contacto (apresentação do sistema de bilhética sem contacto a adotar e calendário de implementação às linhas concelhias) e das respetivas tecnologias e compatibilidades/integração com outros sistemas, nomeadamente assegurar a migração da informação estatística para formatos editáveis, que permitam o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos e modelo de gestão do sistema tarifário;
- Sistema de informação e divulgação - descrição dos procedimentos, canais e recursos a disponibilizar que garantam uma adequada informação ao público, clara, legível, simples, atualizada e descrevendo os procedimentos, que o concessionário irá adotar;
- Frota, incluindo idade, tipologia, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida, emissões da frota, sistema de informação e plano de renovação da frota.;
- Pessoal - quadro indicativo do pessoal a afetar aos serviços;
- Plano de oferta e procura - plano de oferta e procura, para 10 anos, que explicita como o concorrente se propõe dar cumprimento aos objetivos da concessão, nos termos em que a mesma é delimitada e caracterizada no Caderno de Encargos;

- Promoção da utilização do transporte público e transporte partilhado - prever e calendarizar medidas de promoção da utilização do transporte público e transporte partilhado, como elemento do sistema multimodal de transportes;
- Qualidade da oferta – regularidade, adequação da oferta à procura e qualidade;
- Instalações operacionais - identificação e caracterização sumária das instalações operacionais de suporte ao funcionamento dos veículos afetos à concessão;
- Cofinanciamento - proposta de valor pela operação dos circuitos urbanos, ao longo do período de concessão, justificada em estudo económico-financeiro, que inclua previsão de receitas, previsão de investimentos e custos e plano económico e financeiro da operação, assim como custo veículo.km e estimativa de km anuais para linha azul e veículo/hora e estimativa horas anuais para o funicular;
- Certificação - evidenciar/apresentar elementos justificativos do processo de certificação;
- Estratégia para a eficiência energética e ambiental - apresentação da estratégia para a eficiência energética e ambiental a adotar/implementar, para os 10 anos;
- Estratégia de informação e promoção - apresentação da estratégia de informação e promoção a adotar/implementar, para os 10 anos;
- Estratégia de modernização e inovação - apresentação da estratégia de modernização e inovação a adotar/implementar, incluindo facilidades para pessoas de mobilidade reduzida;
- Monitorização e controlo da qualidade - nota explicativa sobre o sistema de registo, controlo e disponibilização de informação, inerentes à exploração, oferta, procura e, no caso dos serviços financiados, às receitas, para efeito de monitorização, conforme os 7 indicadores de desempenho, constantes do Anexo VI do Caderno de Encargos.

67. De acordo com o ponto 17 a adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, avaliada de acordo com os fatores, subfatores e ponderações que constam do Anexo IV do Programa de Procedimento, estabelecendo-se como critério de desempate de propostas com a mesma classificação final, os seguintes fatores:



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- 1.º Maior número de veículos da frota acessíveis a cadeiras de rodas (com dispositivos de retenção), no início da operação;
  - 2.º Maior cobertura horária das linhas concelhias (incluindo aos fins de semana e feriados);
  - 3.º Maior número de veículos da frota acessíveis a bicicletas (com dispositivos de retenção), no início da operação;
  - 4.º Possuir certificação da empresa ou estar em vias de a obter;
  - 5.º Maior número de viagens diárias das linhas (incluindo aos fins de semana e feriados);
  - 6.º Maior número de anos de experiência em transportes coletivos urbanos.
68. De acordo com o Programa de Procedimento existem diversos fatores de ponderação para apreciação das propostas, sendo que cada um é desagrado em diversos subfactores. A saber:
- Certificação – 5%;
  - Idade Média da Frota - 4%;
  - Qualidade da Frota - 4%;
  - Intervalos de passagem Circuitos Urbanos C1+C2 – 4%
  - Incremento Circulações Diárias – Linhas Concelhias – 3%;
  - Períodos Funcionamento - Circuitos Urbanos – 3%;
  - Períodos Funcionamento - Linhas Concelhias -3%;
  - Bilhética – 4%;
  - Transporte Escolar – 4%;
  - DRT – 10%;
  - Cofinanciamento – 40%;
  - Estratégia Eficiência Energética e Ambiental (10 anos) – 4%;
  - Estratégia de Informação e Promoção (10 anos) – 4%;
  - Estratégia de Modernização e Inovação+ PMR (10 anos) – 4%;

- Plano de Oferta e Procura (para 10 anos) 4%.
69. De acordo com o ponto 21 a exploração da concessão é efetuada pelo prazo de 10 anos, sendo que a duração pode, no máximo, ser prorrogada por metade da sua duração original se os operadores de serviço público fornecerem ativos que sejam significativos face ao conjunto dos ativos necessários à realização dos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato de serviço público e que estejam predominantemente ligados aos serviços de transporte que são objeto do contrato.

### III – DA ANÁLISE

#### Autoridade de Transportes

70. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita 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;*
  - *«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.*
71. 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, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
72. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de

transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.

73. Nesta sequência, considerando que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema 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>7</sup>, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada obstará, quanto à iniciativa lançamento de um procedimento concursal pela CMV enquanto autoridade de transportes<sup>8</sup>, cabendo a esta criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos concorrenciais e organizativos, procurando, numa primeira linha, os necessários equilíbrios entre os interesses dos investidos (operador, autarquia), dos passageiros (beneficiários de um serviço de qualidade) e dos cidadãos contribuintes.
74. Acresce que a CMV assinou um contrato interadministrativo – em julho de 2017, já depois do lançamento do concurso em causa – nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, com a Comunidade Intermunicipal Viseu-Dão Lafões, na qual se insere, de acordo com as recomendações constantes do *“Guião para o período transitório de regime Jurídico*

---

<sup>7</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>8</sup> Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre "mobilidade urbana sustentável", mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o "Plano de ação da mobilidade urbana", de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde "Por uma nova cultura de mobilidade urbana", de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre "Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos" e o "Pacote da Mobilidade Urbana" de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. [http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban\\_en](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en)

do serviço público do Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT<sup>9</sup>.

75. Considera-se que tal dá cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento<sup>10</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem:

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

76. Por outro lado, considera-se que a articulação entre autoridades de transportes pode:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
- Permitir melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade ou interage com serviços sob jurisdição de outra autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;

---

<sup>9</sup> Referido na nota 7.

<sup>10</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 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.

- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
  - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
77. Por outro lado, esta necessidade de adequada articulação está relacionada com outra questão. Releva a Comissão<sup>11</sup> que *“o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n.º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n.º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. (...). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”*
78. Invariavelmente, e num período de transição de regimes que decorrerá até dezembro de 2019, em que as regras do Regulamento serão aplicadas progressivamente, no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão diferenciadas, por natureza.
79. Se as diversas autoridades de transportes têm, por definição, competência em matéria tarifária, seja na fixação de tarifas, seja na sua atualização, devendo ter em conta os impactos de alterações e a articulação entre todos os operadores e também proteger os interesses dos passageiros, também devem procurar garantir que a execução de contratos de serviço público, sujeitos a compensações financeiras, não induza distorções concorrenciais, designadamente com outros operadores que ainda não têm a sua atividade contratualizada e com eventual pagamento de compensações financeiras, caso assim se justifique.
80. Na sequência de pedido de esclarecimento da AMT, a CMV considerou:

---

<sup>11</sup> [https://qta transportes.files.wordpress.com/2017/11/orientac3a7c3b5es-interpreta3a7c3a3o-regulamento-ce-1370\\_2007.pdf](https://qta transportes.files.wordpress.com/2017/11/orientac3a7c3b5es-interpreta3a7c3a3o-regulamento-ce-1370_2007.pdf)

- *“Na rede colocada a concurso não existe qualquer sobreposição com carreiras exploradas com outros operadores. Existem 10 outras carreiras relativamente às quais existe sobreposição com outros operadores de âmbito intermunicipal, mas a Câmara Municipal de Viseu, por prudência, optou por não as incluir no concurso público em apreço, por forma a não gerar conflitos ou concorrência entre operadores.*
  - *Está assim previsto que essas carreiras venham a ser incluídas no concurso público relativamente ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, a lançar pela CIM Viseu Dão Lafões. Esse concurso público será lançado, inclusivamente, no uso das competências delegadas pelo Município de Viseu, conforme o Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências celebrado em 18 de julho de 2017 ao abrigo do artigo 10.º do RJSPTP.*
  - *As carreiras intermunicipais continuam a ser exploradas ao abrigo das antigas concessões RTA, pelo que não existem tarifários intermunicipais que abranjam os serviços municipais e intermunicipais.*
  - *No âmbito da preparação do concurso público a lançar pela CIM deverá ser discutida a eventual existência de tarifários intermodais (válidos nos serviços de âmbito municipal e intermunicipal), de forma equitativa entre todos os Municípios envolvidos, bem como os demais aspetos desse concurso.*
  - *Além disso, na preparação do novo contrato MUV foi realizado um trabalho de identificação e reavaliação das carreiras existentes que irão ou não ser validadas, tendo em contra, entre outros critérios, a eventual duplicação ou défice de cobertura resultante da sobreposição de várias «camadas» de serviço público. Desse trabalho resultou a conclusão de quais as várias carreiras que devem ser alteradas e/ou eliminadas, o que efetivamente irá suceder após reunir com os operadores para lhes comunicar a decisão e sua representação em mapa, contendo a indicação das carreiras alteradas e eliminadas em resultado na análise conduzida pela Câmara Municipal de Viseu aos STUV.”*
81. Considera-se assim que o Município relevou, e bem, que a articulação entre autoridades de transportes pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos através da coordenação com/da Comunidade Intermunicipal, 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, princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

82. Por outro lado, também foi ponderada a necessidade da adequada articulação entre os serviços de transporte disponibilizados pelos operadores, bem como a necessidade de contratualização de todos os serviços de transportes e a garantia da prossecução de uma saudável concorrência.
83. De qualquer modo, e tendo em conta que esta articulação será feita *a posteriori* da definição dos pressupostos do atual contrato, a AMT entende não poder deixar de recomendar à CMV que concretize, de facto e a curto prazo, as disposições daquele contrato interadministrativo, no que se refere à definição, em conjunto com os outros municípios, dos contratos a celebrar para toda a região, mas também no que se refere à gestão do contrato MUV, para potenciar os efeitos benéficos de uma rede regional, em cada um dos operadores, bem como para mitigar possíveis efeitos negativos na exploração e sustentabilidade económica e financeira, decorrentes da eventual desarticulação dessa mesma gestão.<sup>12</sup>.

### **Do procedimento concursal e contrato de serviço público**

84. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
85. 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

---

<sup>12</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.*”

*exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*

- *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*
- *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.*

86. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>13</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*

87. 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.*

88. 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*

---

<sup>13</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.

*determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros.*

- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

89. 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.

90. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferido 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 transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “*net cost*”;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

91. Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão, quanto à implementação do Regulamento<sup>14</sup>:

- *“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 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.*
- *Esta distinção entre contratos (públicos) de serviços e concessões é importante dado que, de acordo com o artigo 10.º, n.º 3, da Diretiva 2014/23/UE, esta não se aplica às concessões de serviços públicos de transporte de passageiros na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007. A adjudicação de concessões de serviços para a prestação destes serviços públicos rege-se exclusivamente pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007.*
- *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. Neste caso, não*

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-stricter-enforcement-pax-rights/guidelines\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-stricter-enforcement-pax-rights/guidelines_pt.pdf)

*há necessidade de aplicar as regras relativas à compensação previstas no anexo do regulamento.”*

92. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e a prestação de serviços<sup>15</sup> assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na prestação de serviços a autoridade é responsável por ambos, salvaguardando a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.
93. No caso concreto, como já referido, a CMV optou por um modelo misto, em consonância com o previsto no RJSPTP, sujeitando-se e cumprindo igualmente os ditames do Regulamento.

### **Remuneração/compensações**

94. Ainda que resulte a possibilidade, de forma geral, de não aplicação das regras previstas no Anexo ao Regulamento<sup>16</sup> no que se refere a prestação de serviços e no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público (mas não quanto a concessões) não implica que não deva existir transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais e um racional objetivo e claro no pagamento de compensações financeiras ou definição da remuneração do operador. Aliás, essa transparência é necessária não só para aferir da conformidade legal mas também jurisprudencial<sup>17</sup>. De qualquer modo, no caso concreto, estamos perante um contrato híbrido que assume diversas características das tipologias referidas.
95. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>18</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as*

<sup>15</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>16</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>17</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>18</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

*regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>19</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.<sup>20</sup> (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*

96. 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 ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo 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, mais um lucro razoável<sup>21</sup>, igual ao efeito financeiro líquido;
- Para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador;

<sup>19</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>20</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).

<sup>21</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.

- A fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada;
  - O método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado.
97. 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 o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*<sup>22</sup> O Tribunal entende que:
- 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;
  - 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;
  - É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva.
  - Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações

---

<sup>22</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).

de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.

- Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.
98. No caso concreto, a CMV fixou um preço base de 8 milhões de euros, como valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução da prestação que constitui o seu objeto, estabelecendo uma previsão dos custos inferior a 5,67 milhões de euros.
99. Ainda que a documentação já mencionada, como sejam o Relatório Elementos de Referência: Novo Concurso do “Serviço de Transportes Urbanos de Viseu” – STUV e o Estudo da Concessão do “Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal - Mobilidade Urbana de Viseu – MUV” apresente diversos dados de base relevantes para o efeito, foram solicitadas esclarecimentos sobre a forma como as compensações a pagar ao futuro concessionário cumprem os requisitos do anexo ao Regulamento, tendo em conta a adjudicação da totalidade e das componentes do objeto da concessão e o racional para a repartição do preço base pelas diversas componentes.
100. A CMV referiu que a concessão em apreço envolve a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros divididos em cinco componentes, a disponibilizar pelo mesmo operador, de forma a *“permitir a coordenação dos serviços numa perspetiva de «seamless travelling», tanto do ponto de vista de coordenação temporal como de pagamento, aproveitar potenciais economias de escala, permitir a integração das bilhéticas e gestão de uma plataforma que permita dados online para a gestão e para o sistema de informação aos utentes e economia de meios e pessoal, especialmente no que diz respeito as reservas”* mas também porque se pretende agregar componentes com diferentes expectativas e estabilidade de procura, diminuindo o risco da concessão.

101. Nesta sequência, o preço base global foi fixado em 8 milhões de euros, sendo que a *“determinação do preço base de cada uma das componentes de transporte incluídas no concurso público teve por base os cálculos realizados durante os anos de 2014 e 2015 (...) seguindo uma metodologia que cumpre os requisitos do anexo ao Regulamento n.º 1370/2007 (...)”*, ou seja, o valor das compensações corresponde a: *“Custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral; (-) incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa; (-) as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa; (+) um lucro razoável.”*
102. Efetivamente, os pressupostos de exploração constantes do Estudo de Referência e o Estudo de Viabilidade Económica<sup>23</sup>, consideraram os dados da atual exploração e as estimativas efetuadas, no que se refere designadamente a oferta, procura, custos e receitas, necessidades de investimento, rentabilidade acionista e encargos diretos para o Município, e ainda externalidades e incidências financeiras, comparando cenários de contratualização. Face ao constante naqueles documentos, com correspondência na fundamentação e peças procedimentais, permite-se concluir pela coerência dos dados apresentados e pela correspondência com o preço base global apresentado e para cada uma das componentes.
103. A CMV ainda esclareceu que *“pese embora as peças concursais e contratuais tenham recorrido à expressão «cofinanciamento», na sua essência as prestações em causa correspondem ao pagamento por conta das obrigações de serviço público. A utilização dessa expressão explica-se pelo desejo de o concedente querer dar a entender que se trata de financiamento compartilhado do serviço. Contudo, não há dúvidas que: (i) ao dito cofinanciamento se aplicam as regras do artigo 24.º do RJSPTP, nomeadamente atenta a definição constante da alínea c) do seu artigo 3.º, bem como do artigo 6.º do Regulamento n.º 1370/2007, por força do disposto na alínea g) do artigo 2.º; e que (ii) o modelo financeiro previsto no contrato de concessão se encontra em plena harmonia com aquelas disposições, conforme resulta do teor dos presentes esclarecimentos e dos documentos a eles anexos”*.

---

<sup>23</sup> Para o qual se remete na totalidade, para efeitos de cabal verificação.

104. Por outro lado, face à documentação apresentada e à descrição das disposições do procedimento concursal, constata-se que estamos perante um procedimento claro e concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público previa e objetivamente definidas, sujeitas a pagamento de compensação relativa às obrigações impostas face ao interesse comercial do operador mas tendo em conta a sua justa remuneração bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento. desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas
105. Em conclusão, estamos perante o permitido pela legislação e jurisprudência europeias, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – compensação e direito de exploração - não é atribuído diretamente ou imposto mas atribuído na sequência de procedimento concursal), e perante compensações que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, permitindo uma adequada remuneração, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos e potenciando receitas.
106. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, na generalidade, definidas com clareza, sendo estabelecidos antecipadamente e de modo objetivo e transparente os parâmetros de base do cálculo da compensação financeiras, correspondente à remuneração do operador pela prestação de serviços, sendo igualmente definidos os termos concretos que permitem a aplicação de sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais.
107. Acresce que com o lançamento de um procedimento concursal, estará à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço 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.
108. 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.*

109. Ainda assim não se pode deixar de referir que a total, completa e precisa compreensão do racional subjacente à definição do preço base apenas foi possível alcançar através de um Estudo de Viabilidade Económica datado de outubro de 2017, ainda que se afigure que esteja em linha e se baseie em documentos de referência elaborados antes do lançamento do concurso.
110. É certo que o Estudo preenche os requisitos constantes da “Informação aos Stakeholders” emitida pela AMT, sobre os elementos e ponderações que devem constar na fundamentação do procedimento contratual<sup>24</sup> mas também se constata que tal se verificou após a conclusão do procedimento, sendo que os elementos prévios não permitiam, de imediato, descortinar com tanta clareza a fundamentação subjacente.
111. Em esclarecimentos, veio a CMV referir que *“confirma-se que o documento “estudo da concessão” foi elaborado em outubro de 2017. O Município de Viseu pretendeu deixar claro a sua data, tornando-se evidente que não existiu qualquer intenção de alterar o histórico deste processo.”*
112. Acrescentou que *“(…) se trata de uma compilação com base no conjunto de dados e informações que já haviam sido anteriormente produzidos pelo Município de Viseu e pelas equipas que participaram no processo de estudo e elaboração do procedimento concursal em apreço – seus serviços e consultor – designadamente no que concerne às estimativas de procura, receitas e custos de vários componentes do serviço de transporte de passageiros a concessionar. Esses cálculos foram feitos antes do lançamento do concurso e constam dos documentos 1 e 2 que se juntam e se dão por integralmente reproduzidos”.*
113. Quanto a este propósito foi também referido que *“os cálculos específicos relativos à definição do preço base de 8,0 milhões de euros, bem como do “cofinanciamento”/compensação de cada uma das componentes do serviço público,*

---

<sup>24</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf)

*foram realizadas pelo consultor técnico que assessorou a Câmara Municipal de Viseu no estudo de elaboração do procedimento concursal, a Perform Energia, previamente ao lançamento do mesmo. Por forma a facilitar a leitura, procurámos compilar na resposta à pergunta n.º 5 todos os cálculos anteriormente realizados pelo consultor Perform Energia relativamente ao preço base de cada componente, bem como demonstrar a sua conformidade com as regras gerais do anexo ao regulamento 1370/2007". Os cálculos encontram-se reproduzidos nos esclarecimentos prestados.*

114. No caso concreto e após constatação do alegado, afigura-se que todas as questões estão acauteladas, pois não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de subsidiação, 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, em linha com os valores médios do setor, permitindo não só ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade, mas também demonstrar que os encargos a suportar pela CMV são adequados para aqueles fins.
115. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados 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 em causa, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática.
116. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal mas que se estende à execução desses mesmos instrumentos, sendo por isso recomendável que a CMV disponha, periodicamente, 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. A AMT pretende fazer a supervisão destes indicadores de forma periódica – anualmente e pelo menos semestral no decurso dos dois primeiros anos.

### **Prazo contratual**

117. Segundo o Caderno de Encargos, o contrato é celebrado pelo prazo de 10 anos, com início de vigência dependente de Visto do Tribunal de Contas.

118. Ainda que o prazo seja compatível com o disposto no Regulamento, e ainda que a identificação dos investimentos a realizar (e quantificação do respetivo valor) conste de diversos elementos incluídos no procedimento pré-contratual, a AMT solicitou esclarecimentos sobre qual o valor do investimento requerido, em que equipamentos ou infraestruturas, os respetivos prazos de realização e amortização, para justificação do prazo da concessão, uma vez que tal não era imediatamente perceptível bem como não resultava claro quais os critérios que estariam subjacentes à decisão de prorrogação daquele mesmo prazo.
119. Referiu a CMV que *“o prazo da concessão é o que resulta de uma estimativa tendo por base uma análise dessa viabilidade económico-financeira, tendo em vista, em função das condições atuais e futuras previsionais, 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. No caso vertente a estimativa do tempo de retorno foi realizada em função da idade média da frota exigida, bem como de um conjunto de outros investimentos a cargo do concessionário, como os equipamentos de oficina, informáticos, sistema de bilhética, etc. A evidenciação dos investimentos requeridos ao concessionário (...) estimam-se em 4 milhões de Euros.”*
120. Por outro lado, o estudo da concessão já citado, *“contém, em particular no seu «Capítulo 3 – viabilidade económico-financeira da concessão», a enumeração completa e exaustiva dos pressupostos do serviço público, bem como a demonstração de como o prazo de 10 anos é adequado – portanto, nem insuficiente, nem excessivo – à prestação equilibrada e sustentada do serviço público. Mais ainda, (...) inclui, como seu anexo próprio, o Modelo Financeiro da Concessão, (...) que explica a estimativa financeira colocada a concurso”*.
121. Acrescenta que *“a estimativa da viabilidade económico-financeira da nova concessão e a fixação do respetivo prazo são o reflexo de um exercício fundamentalmente prospetivo, porque ainda que exista informação histórica relevante, os dados essenciais do negócio são determinadamente alterados em resultado das alterações produzidas pela evolução do anterior modelo STUV para o novo modelo MUV. Mas sujeitemos a concessão aqui em apreço, por fim, àquele que é eleito pela Comissão Europeia como critério fundamental de apreciação da correção da compensação que o concessionário vai usufruir e, portanto, do (de)mérito do prazo fixado no concurso: a expectável taxa interna de rentabilidade do concessionário, que revelará se o prazo de 10 anos do contrato é afinal correto, generoso ou insuficiente. Feito esse exercício*

*através do modelo financeiro (...) demonstra-se que a concessão gerará uma rentabilidade acionista estimada de 11,05%, o que se situa dentro do intervalo da rentabilidade média requerida neste setor para a apresentação de propostas (10% a 12%).” Estão, assim, no entender da CMV “definidos os investimentos a realizar, a sua previsível recuperação, a remuneração da atividade e, conseqüentemente, justificado o prazo de 10 anos determinado pela Câmara Municipal de Viseu”.*

122. Quanto à prorrogação do prazo contratual, prevista no ponto 21 do Programa do Procedimento e no ponto 1.4 do Caderno de Encargos, estabelece-se que *“se necessário, tendo em conta as condições de amortização dos ativos, a duração dos contratos de serviço público pode, no máximo, ser prorrogada por metade da sua duração original se os operadores de serviço público fornecerem ativos que sejam significativos face ao conjunto dos ativos necessários à realização dos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato de serviço público e que estejam predominantemente ligados aos serviços de transporte que são objeto do contrato”.*
123. Refere a CMV que não está contemplada qualquer prorrogação tácita e que *“o concessionário apenas detém contratualmente a faculdade de solicitar essa prorrogação, a qual será decidida livremente pela Câmara Municipal de Viseu no exercício da discricionariedade própria – segundo o quadro legal vigente”.* No entanto tal faculdade está *“subordinada à verificação objetiva dos circunstancialismos e dos pressupostos referidos no ponto 1.4 do Caderno de Encargos. A condição mais relevante consiste na necessidade de amortização de ativos: é o que se extrai da expressão “se necessário, tendo em conta as condições de amortização dos ativos”.*
124. Por isso, a prorrogação só ocorrerá *“se o concessionário demonstrar que até ao termo do prazo de 10 anos não será possível realizar a amortização dos ativos nos termos validamente contratualizados, com fundamento em razões que extravasam a repartição de risco definida ab initio – por exemplo, pela necessidade de reforçar ou alterar substancialmente a oferta durante a execução contratual, em resultado de alterações objetivas ou cuja causa não lhe seja imputável. (...) Caberá, portanto, ao concessionário realizar essa demonstração, ou seja, uma quantificação dos activos não amortizados, bem como uma justificação da razão pela qual é necessário um novo período de «x» anos e, bem assim, que é juridicamente aceitável a atribuição de um prazo adicional para a mesma.”.*
125. Acrescenta ainda, que *“mesmo sendo exercido o mecanismo de prorrogação até ao máximo contratualmente previsto, nunca será excedido o limite máximo ou absoluto*

*do tempo de vigência do contrato, conforme prescrito quer no Regulamento, quer no Código dos Contratos Públicos. Com efeito, apenas está contemplada a hipótese de poder vir a ser prorrogado o prazo até um máximo de cinco anos, totalizando um prazo global máximo de 15 anos, dentro das balizas fixadas quer no artigo 410.º no Código dos Contratos Públicos (máximo de 30 anos), quer nos n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007 (não superior a 10 anos para os serviços de autocarro, podendo ser prorrogada por metade da sua duração original).”*

126. O município refere finalmente que *“com efeito, o Caderno de Encargos determina um conjunto de condicionantes à idade da frota, sendo as mais relevantes: i) que cada autocarro deverá ter uma idade máxima de 16 anos; e ii) que a idade média da frota deverá ser não superior a 8 anos. Tal significa que cada autocarro ao serviço da concessão terá uma vida útil de 16 anos. Atendendo a que o período de amortização deve corresponder ao período de vida útil de um determinado investimento – durante o qual um operador económico obtém benefícios da sua utilização –, em bom rigor, poderia ser até justificável que o prazo da concessão pudesse ser de 16 anos, tal como permite o n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007 (...) Não obstante, de forma conservadora e para que esta concessão possa ser novamente submetida à concorrência num prazo mais curto, a Câmara Municipal de Viseu optou por um prazo contratual limitado a 10 anos (...)”*
127. Ainda sobre o material circulante, a AMT considerou não ser imediatamente perceptível, por um lado, quais os prazos obrigatórios de disponibilização das novas viaturas e, por outro lado, se as exigências de toda a frota correspondiam às já disponibilizadas pelo atual concessionário.
128. Em resposta, a CMV apresentou as diferenças entre a atual e nova concessão, no que se refere à idade média da frota, veículos novos, autocarros de substituição, capacidade dos autocarros, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida, circuitos urbanos, critérios ambientais e equipamentos embarcados.
129. Mais considerou ser *“evidente que os requisitos do Caderno de Encargos não tiveram como base as características da actual frota. Desde logo porque uma parte significativa da frota deverá ser nova. Por outro lado, existem requisitos do actual Caderno de Encargos que são mais exigentes do que aqueles que vigoravam até aqui, designadamente: idade média da frota; utilização de veículos novos em, pelo menos, um terço da frota das linhas concelhias, nos veículos de substituição e nos circuitos C1+C2; acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida; critérios ambientais;*

*equipamentos embarcados. Por último, verifica-se também que certos requisitos constantes do Caderno de Encargos são menos exigentes do que as características da frota actual e/ou são requisitos deixados à decisão dos concorrentes, designadamente: idade máxima da frota; capacidade dos veículos.”*

130. O Município foi também questionado sobre o racional subjacente ao não pagamento por parte do concedente do valor residual dos bens afetos à concessão e que não tenham sido amortizados, e se tal seria compatível com as obrigações de investimento e respetivas amortizações.
131. Em resposta, considerou que *“o não pagamento de um valor residual dos bens afectos à concessão no fim do prazo da mesma justifica-se porquanto não está prevista a reversão a favor do concedente dos bens mais valiosos afectos à concessão, i.e. a frota de autocarros das 21 linhas concelhias. Ou seja, não existe a possibilidade de o concedente enriquecer patrimonialmente pelo ingresso de bens não integralmente amortizados, sem a correspondente compensação de pagamento de valor residual”*.
132. Mais considerou que *“se fosse previsto o pagamento de um valor residual no final do prazo, sem a correspondente reversão da integralidade dos bens, o concessionário teria uma garantia de recuperação total de investimento, ao qual acresceria a remuneração obtida com a prestação do serviço. Isso proporcionaria uma sobrecompensação do concessionário e, mais ainda, equivaleria a uma absorção do risco de negócio (risco de oferta, na vertente de risco de produção) por parte da Câmara Municipal de Viseu, ao arrepio do disposto no artigo 413.º do Código dos Contratos Públicos (sobre a partilha de riscos), no Regulamento n.º 1370/2007 e, ainda, nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, evidentemente prejudicial para o interesse público e até de duvidosa legalidade”*.
133. Finalmente foi ainda referido que se *“optou por um prazo de concessão de 10 anos, em linha com o estabelecido no Regulamento n.º 1370/2007. Trata-se de uma disposição clara e transparente para todos os concorrentes, pelo que estes, na elaboração do seu modelo de negócio, deverão ter considerado a amortização integral do investimento no prazo de 10 anos. Também se afigurou como indesejável para o interesse público optar pela reversão da frota no final da concessão, na medida em que isso corresponderia a uma internalização de risco operacional por parte da Câmara Municipal de Viseu: a de ter de dispor e de gerir uma frota de veículos de transporte de passageiros própria e de ter de lhe dar necessariamente um destino no período pós-concessório. A existência de múltiplos concorrentes demonstra que tal*

*amortização será compatível com as obrigações de investimento e respectivas amortizações, caso contrário, não teria certamente havido qualquer concorrente a mostrar interesse e a apresentar proposta para esta concessão”.*

134. Face ao exposto, considera-se que o prazo fixado, a possibilidade de prorrogação, bem como as disposições relativas à amortização de veículos estão em *compliance* com o Regulamento e com as orientações da Comissão para a interpretação do mesmo, sendo de acompanhar a execução contratual no sentido de se verificar se os requisitos e procedimentos subjacentes são aplicados de forma adequada e conforme<sup>25</sup>, recaindo tal obrigação sobre a CMV mas também sobre a AMT, no âmbito das suas atribuições ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

### **Obrigações Contratuais/Indicadores**

135. Será igualmente de referir que no presente contrato as obrigações contratuais são sobretudo de natureza operacional – regularidade da oferta, requisitos de comodidade e ambientais dos veículos, informação - existindo umnexo direto entre o desempenho operacional e as variáveis utilizadas para o cálculo da remuneração.
136. Tal como já havia sido referido, o ponto 1.5 do Caderno de Encargos estabelece que, sem prejuízo de outras obrigações legais ou contratuais, o Concessionário assume diversos direitos e obrigações, seja de exploração, seja de utilização de bens públicos, qualidade do serviço, satisfação de interesse público, obrigações de regularidade e pontualidade bem como de desempenho de motoristas, relação com o concedente no que se refere a transmissão de informação e relação com os passageiros.
137. São estabelecidos, de forma clara, os horários, frequências e períodos de funcionamento dos serviços, anteriormente referidos, bem como as orientações de

<sup>25</sup> “A interpretação destas duas condições depende das circunstâncias específicas de cada caso. Conforme assinala o considerando 15 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, ‘os contratos de longa duração podem conduzir a um congelamento do mercado por um período mais longo do que o necessário, reduzindo assim os efeitos benéficos da pressão da concorrência. A fim de reduzir ao mínimo as distorções da concorrência, sem deixar de acautelar a qualidade dos serviços, os contratos de serviço público deverão ter uma duração limitada’. Tratando-se de contratos de muito longa duração, acresce àquele inconveniente a dificuldade de atribuir corretamente os riscos ao operador e à autoridade competente, dado o grau maior de incerteza. O mesmo considerando indica, por outro lado, ser ‘necessário prever a possibilidade de prorrogar contratos de serviço público por metade da sua duração inicial, no máximo, quando o operador de serviço público tiver de investir em ativos cujo período de amortização seja excepcional e, devido às suas características e condicionalismos especiais, no caso das regiões ultraperiféricas referidas no artigo [349.º] do Tratado’. (...) “Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. Se a prorrogação tiver de ser decidida enquanto o contrato se encontra em execução, porque o investimento previsto em material circulante novo se fará, não no início do contrato, mas em fase ulterior, por exemplo por razões técnicas, aquela possibilidade deverá estar claramente indicada no caderno de encargos do concurso e esta opção deverá ter o reflexo apropriado na compensação”.

adequação à procura, medidas concretas de gestão da exploração e reação a perturbações mas também obrigações relativas à promoção da segurança, intermodalidade e de crescimento de procura, melhoria da qualidade da oferta (incluindo limpeza dos veículos), tendo sempre em atenção a qualidade e a preservação do meio ambiente, o conforto e a segurança, venda e divulgação de títulos de transporte.

138. Acrescem ainda especificações relativas ao registo continuado de dados, definição de indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do Concessionário e previsão da realização de inspeções.<sup>26</sup>
139. Face ao exposto e ao já descrito anteriormente, julga-se que o Caderno de Encargos é bastante abrangente no que se refere à previsão e especificação de indicadores, que são definidos e aferidos de forma objetiva e periódica, seja para efeitos de gestão da exploração seja para efeitos de aferição de (in)cumprimentos.
140. Uma vez que o ponto 2.9 refere que o Contrato de Concessão estabelecerá indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do Concessionário (Anexo VII), na perspetiva do passageiro e do interesse público, bem como procedimentos de cálculo para a sua aferição periódica, designadamente no que respeita ao número de utilizadores e seus níveis de satisfação, recomenda-se que sejam introduzidos ou criados mecanismos de flexibilidade, por instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, que permitam a sua atualização mas que também não sejam alterados os pressupostos constantes do Caderno de Encargos, sob pena de transfigurar o modelo concessório e todas as suas vertentes ora em análise<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Acrescem ainda as especificações relativas ao registo continuado de dados inerentes à exploração, oferta, procura e, no caso dos serviços cofinanciados, receitas, para o Concedente, incluindo sistema de bilhética integrado sem contacto, compatível com o *software* do Concedente permitindo a migração da informação estatística para formatos editáveis que permita o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos. Por outro lado, o ponto 2.9 estabelece indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do Concessionário na perspetiva do passageiro e do interesse público, bem como procedimentos de cálculo para a sua aferição periódica, designadamente no que respeita ao número de utilizadores e seus níveis de satisfação. Prevê-se ainda o exercício de inspeções, com elaboração de relatórios trimestrais, contendo indicadores entre outros, passageiros transportados, horários, título, zona, títulos vendidos, quilómetros percorridos por linha e veículo, custos de exploração, consumos de combustível, receitas, consumos de energia, números de viagens e passageiros, passageiros por veículo e cofinanciamento. De qualquer forma, o Anexo VI estabelece também indicadores de desempenho quanto a: reclamações, fiabilidade do serviço, avarias, ocupação, utentes cativos, evolução da procura, idade da frota, informação ao público, todos sujeitos à elaboração de relatórios específicos e validação periódica.

<sup>27</sup> Segundo as orientações da Comissão: "O Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos

141. Nesse sentido, considera-se que alterações substanciais ao modelo concessório que possam aqui ser introduzidas, potencialmente desvirtuando os pressupostos do procedimento concursal, sejam comunicadas à AMT, para os devidos efeitos de aferição da *compliance*, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
142. Finalmente, deve do mesmo passo ser dada especial atenção à avaliação periódica, objetiva e transparente de indicadores operacionais constantes dos instrumentos de planeamento e gestão da exploração ou outros instrumentos administrativos e contratuais<sup>28</sup>, sobretudo nos serviços de transporte de passageiros que se sobreponham a outros serviços de outros operadores<sup>29</sup>.

### Reporte e Divulgação de Informação

143. É de sublinhar que a adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessárias ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só permite melhor preparar futuros procedimentos concursais como também para avaliar a existência de incentivos suficientes a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevado.

---

*proponentes, sendo suficiente a mera alteração do contrato. Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem, conseqüentemente, susceptíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato. Ainda segundo o Tribunal, a alteração de um contrato durante a sua vigência pode ser considerada substancial se introduzir condições que, se tivessem figurado no processo de adjudicação inicial, teriam permitido admitir proponentes diferentes dos inicialmente admitidos ou selecionar uma proposta diferente da inicialmente selecionada. Na falta de disposições específicas no regulamento, os princípios da jurisprudência supramencionada aplicam-se por inteiro à alteração de contratos de serviço público por ele abrangidos. Para determinar o que constitui uma alteração não substancial, é necessária uma avaliação caso a caso com base em critérios objetivos”.*

<sup>28</sup> Segundo as Orientações da Comissão “A fim de ter em conta os diferentes regimes jurídicos e tradições dos Estados-Membros, a definição de contrato de serviço público estabelecida pelo regulamento é muito lata e abrange vários tipos de atos juridicamente vinculativos. Assegura, assim, que nenhuma situação jurídica fica excluída do âmbito de aplicação do regulamento, ainda que a relação entre a autoridade competente e o operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público”.

<sup>29</sup> Como referem as Orientações da Comissão “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizarem 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 (...)”

144. Considera-se que a existência, manutenção e desenvolvimento, ao longo do contrato, de adequados instrumentos, designadamente, ferramentas informáticas, permite à autoridade competente fazer a sua própria avaliação, não estando dependente da informação prestada pelo operador, sem contraverificação.<sup>30</sup>
145. Por outro lado, a atualização contínua do sistema de informação e de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da empresa - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, uma vez que deve permitir a avaliação (e eventual ajuste) das estimativas de custos e receitas da exploração, linha a linha, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
146. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta<sup>31</sup> que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas<sup>32</sup>, sempre que se justificar face à

---

<sup>30</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>31</sup> Segundo as Orientações da Comissão “um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos.”

<sup>32</sup> A título de exemplo, poderiam estar expressamente prevista nos sistemas de apoio à exploração e de gestão comercial e financeira a transmissão regular ao Concedente dos seguintes dados:

- Oferta: i. Número de circulações realizadas (totais e por carreira); ii. Número de veículos.km comerciais e em cheio produzidos (totais e por carreira); iii. Número de lugares.km produzidos (totais e por carreira).
- Procura: Número de passageiros embarcados; Número de passageiros.km transportados; Custos diretos e indiretos, de acordo com as normas contabilísticas em vigor (totais e por carreira).
- Receitas diretas e indiretas, de acordo com as normas contabilísticas em vigor, discriminando receitas tarifárias e outras receitas, incluindo: i. Número de títulos vendidos (totais, por cada tipologia de título); ii. Receitas tarifárias (totais, por cada tipologia de título).



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

obrigatoriedade de clareza dos fluxos de informação e financeiros subjacentes a este contrato, em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-lhe a necessária sindicabilidade.

147. Apesar das diversas disposições relativas ao reporte de informação, é recomendável que a CMV não perca de vista a possibilidade de maior especificação, sempre e quando se justificar, em instrumento contratual, regulamentar ou administrativo do município<sup>33</sup> de forma a promover um maior controlo sobre a oferta disponibilizada às populações, a permitir ao operador implementar mais medidas de otimização dos custos de produção e de fomento da procura, e a responder melhor às exigências de monitorização, supervisão e fiscalização da CMV .
148. E assim 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 de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
149. Finalmente, foram também solicitados esclarecimentos sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, do consignado no artigo 22º do RJSPTP, relativo à inserção de informação básica no sistema de informação nacional gerido pelo IMT. O Município referiu que o *“concurso público em apreço começou a ser preparado bastante antes*

- 
- Recursos humanos: listagem unitária de recursos humanos afetos à exploração do serviço público, respetiva categoria, idade, vínculo laboral, remuneração, encargos sociais e número de horas suplementares trabalhadas;
  - Frota: i. Listagem unitária de viaturas utilizadas, discriminando a tipologia de veículo, capacidade, tipo de combustível, ano de matrícula e acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida. ii. Número de litros de combustível consumido (por tipo de combustível)..

<sup>33</sup> Que poderão incluir, sem prejuízo de outras informações e elementos: Evolução da atividade: Procura e receita; Linhas de autocarro com maiores variações absolutas de procura; Validações por período horário; Reclamações; Fiscalização; Oferta; Taxa de cumprimento do serviço por modo; Taxa de cumprimento do serviço por linha de autocarro; Frota de autocarros; Desempenho económico-financeiro; Resultados e EBITDA; Resultados e EBITDA – controlo orçamental; Evolução patrimonial; Prazo médio de pagamento; Evolução do endividamento; Investimento; Plano de redução de custos; Indicadores de atividade por título de transporte: Passageiros por título de transporte; Receita por título de transporte; Indicadores de atividade por linha; Comparação com orçamento Comparação com o ano n-1.

*da entrada em vigor do RJSPTP, tendo o seu lançamento ocorrido pouco depois da aprovação daquela legislação, numa altura em que a generalidade das autoridades de transportes a nível nacional se encontravam numa fase de transição e de aprendizagem sobre o novo enquadramento legal resultante daquele regime jurídico. Não obstante, e antes mesmo de serem conhecidos os detalhes do novo regime jurídico, a Câmara Municipal de Viseu incorporou neste concurso um conjunto de obrigações de reporte, inexistentes até aqui, que procuram reforçar significativamente as obrigações de prestação de informação por parte da Concessionária e, por outro lado, os mecanismos de controlo da prestação do serviço público às populações, por parte da Câmara Municipal de Viseu”.*

150. Assim, “o Caderno de Encargos estabelece um conjunto de indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do Concessionário, constantes do Anexo VI do Caderno de Encargos(...) Ademais, na cláusula 2.13 do Caderno de Encargos estabelece-se a obrigação de entrega, por parte da Concessionária, de conjunto de relatórios periódicos de acompanhamento da realização do serviço (...) Por último, e não obstante o conjunto robusto de obrigações de reporte incluído do Caderno de Encargos, importa recordar que as obrigações de informação decorrentes do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros são uma imposição legal, de cumprimento obrigatório, independentemente de constarem ou não dos contratos de serviço público, pelo que a Concessionária encontra-se, em qualquer caso, obrigada ao seu cumprimento”.
151. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado<sup>34</sup>.
152. Tal implementação revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço

---

<sup>34</sup> “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:

- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*

público, a avaliar com periodicidade anual e sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais<sup>35</sup>.

153. Recomenda-se que a CMV garanta a adequada implementação dos sistemas contabilísticos adequados, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>36</sup>.

### Sanções/Penalidades

154. No que se refere ao regime sancionatório, o ponto 1.9 estabelece que, sem prejuízo da possibilidade de sequestro ou resolução sancionatória do contrato de concessão nos termos do artigo 333.º do CCP, o Concedente pode, nos termos do artigo 325.º e no artigo 329.º do CCP, aplicar multas em caso de incumprimento, classificando-as de ligeiras, graves e muito graves, refletindo-se tal no valor das multas contratuais, que podem oscilar entre 350,00€ e 18.000,00€ de acordo com o especificado nos pontos 54 e seguintes do presente parecer.<sup>37</sup>
155. O ponto 1.1. estabelece ainda o direito ao resgate e sequestro a partir do prazo de prestação do serviço, e, no caso de o Concessionário incumprir com a qualidade de serviço definida no contrato, abandonar ou interromper total ou parcialmente a

---

<sup>35</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>36</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

<sup>37</sup> Na generalidade, existe uma correspondência com as obrigações contratuais, sendo referidas expressamente matérias como e higiene, conservação e atualização de materiais informativos, fardamento e comportamento de funcionários verificação da posse de título de transporte, comportamentos negligentes, desvios aos itinerários ou atraso no fornecimento de estudo de monitorização, obrigações contributivas, plano de manutenção, disponibilidade de livro de reclamações, inoperacionalidade de sistema de bilhética, obstrução a ações de inspeção, comunicação de alterações e anomalias, incumprimento de horários, frequências e itinerários, alteração de imagem, desobediência das ordens de alteração do serviço, falta de comunicação de alterações e anomalias, que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço, bem como todos os comportamento que sejam reiterados e negligentes.

exploração do serviço público antes de findo o período da prestação do serviço, poderá o Concedente tomar posse administrativa do serviço.

156. De qualquer forma, a AMT considerou que poderiam existir obrigações de exploração e obrigações de relacionamento com a CMV sem que a todas corresponda uma penalização pelo seu incumprimento, podendo não existir correspondência direta entre todas as infrações e as obrigações de serviço público, ou que, pelo menos, tal correspondência não seria expressa e especificada.
157. Em resposta, a CMV considerou que *“segundo a Teoria dos Contratos, nem todo o incumprimento de uma obrigação contratual tem de ser contrariada por uma penalidade para a respetiva parte inadimplente – neste caso, o concessionário. O mais relevante na economia contratual é que o incumprimento seja sanado sem prejuízo definitivo para as partes, preservando a relação contratual. Havendo um prejuízo ou incumprimento definitivo, há lugar a responsabilidade contratual – o que, como se sabe, se consuma e realiza por intermédio de outros instrumentos que não exactamente as cláusulas penais, mas sim da execução específica ou da obrigação de indemnizar”*.
158. Acrescenta que *“as penalidades são, seguramente, um mecanismo de incentivo negativo do cumprimento contratual (de entre uma panóplia de muitos possíveis), que tem em vista induzir o alinhamento de interesses e comportamentos entre concedente e concessionário, diminuindo ou eliminado a vantagem do concessionário em cumprir o contrato de forma menos vantajosa para o concedente – de resto, na senda dos melhores ensinamentos da Teoria da Agência. São uma garantia da boa execução do contrato, tendo em vista evitar que as partes cheguem a uma ruptura que leve ao desfecho drástico da responsabilidade contratual. Não são por isso um mecanismo sancionatório, nem sequer de reparação de justiça – mas sim de equilíbrio contratual – , pelo que a ausência de uma penalidade específica para uma obrigação específica não pode, absolutamente, ser interpretado como uma omissão legal ou contratual”*.
159. Assim, *“(…) haja ou não completude de penalizações no contrato MUV, não se vê como em qualquer caso possa o concessionário considerar-se isento ou, pelo menos, aliviado de cumprir qualquer uma das suas obrigações contratuais (cfr. Cláusula 1.10 do Caderno de Encargos). Em todo o caso, nem por isso a Câmara Municipal de Viseu prescindiu de construir uma cláusula penal particularmente elaborada e detalhada (cfr. Cláusula 1.9 do Caderno de Encargos). Nela se tipificam os comportamentos censurados, segregados por diferentes níveis de incumprimento em razão da sua gravidade e impacto: infracções ligeiras, graves e muito graves. Os comportamentos aí*

*tipificados são, invariavelmente, aqueles que podem ser manifestações do incumprimento das obrigações mais relevantes da prestação de serviço público: disponibilidade de serviço, regularidade, pontualidade, cobrança de preços e tarifas. Não se vê, portanto, de que obrigações essenciais o respectivo cumprimento possa não ter sido devidamente acautelado”.*

160. Sem prejuízo de considerar tais alegações como adequadamente fundamentadas, importará também ponderar a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual.
161. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”.*
162. Nesta sequência, afigura-se que os indicadores de *performance* bem como as penalidades contratuais permitem isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade, as causas de 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. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa previstos contratualmente, permite também comunicar com os passageiros de forma

mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências.

163. Por outro lado, estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, a otimização da produção, ou ao combate à fraude tarifária, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho da concessionária (qualitativos e mensuráveis), pelo cumprimento ou incumprimento dos mesmos.
164. No caso concreto, considera-se que existe um relevante incentivo ao cumprimento do operador, dada a extensão e objetividade das penalidades contratuais, potenciando-se uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos e por esta via potencia-se um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público.
165. De qualquer modo, recorde-se que nos termos das 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 anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT 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.
166. Por outro lado, o artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.
167. Aliás, o n.º 3 do artigo 48.º do RJSPTP estabelece que as autoridades de transportes devem transmitir à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos no artigo 47.º imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, devendo colaborar na instrução do processo contraordenacional

### **Direitos dos Passageiros**

168. O Caderno de Encargos estabelece a obrigatoriedade de implementação de um sistema de informação ao público em tempo real, que permita: transmitir informação fiável e em tempo real aos clientes; promover a segurança dos passageiros, tripulantes e material circulante; realizar uma melhor gestão das carreiras em exploração; garantir eficácia ao planeamento operacional.

169. Tal revela-se da maior importância para um adequado acompanhamento da exploração, tal como referido anteriormente, mas também para melhor comunicar ao público qual a oferta e de que forma esta é efetivamente disponibilizada.
170. Acresce que, no que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes, por via contratual, regulamentar ou administrativa, devem pugnar pelo estrito cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como do regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações nele ínsitas.
171. Para o efeito, é essencial<sup>38</sup>, igualmente, que a empresa proceda à elaboração do contrato de transporte (operador-passageiro) que contenha todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
172. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
173. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ser evitado que as regras operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.
174. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de

---

<sup>38</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

175. A CMV esclareceu que *“no Caderno de Encargos, na sua cláusula 2.5, encontra-se regulado o relacionamento com os passageiros, incluindo designadamente a informação ao público, tratamento de reclamações, etc. No que respeita ao Contrato de Transportes, termos do disposto no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, as condições gerais do transporte devem ser aprovadas pelo IMT, I.P., por iniciativa do operador. Por isso, cabe ao operador elaborar e fazer aprovar essas cláusulas gerais. O operador já elaborou o competente projecto e já o remeteu à aprovação do IMT, o qual solicitou o parecer da Câmara Municipal de Viseu, na qualidade de autoridade de transportes, conforme troca de ofícios e projecto que se junta em anexo à presente resposta como Documento 14.”*
176. Sugere-se ainda o adequado *enforcement* por parte da autarquia no sentido da promoção do cumprimento da disponibilização do livro de reclamações e da divulgação, em locais de venda e veículos, dos locais onde o mesmo se encontra disponível, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, com a última alteração do Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, isto sem prejuízo de um adequado e célere tratamento das reclamações que sejam dirigidas diretamente ao Concessionário e/ou à CMV.
177. De sublinhar a boa prática ora implementada da realização de inquéritos à satisfação dos clientes, permite a introdução, a todo o tempo, de melhorias da operação e da relação do operador e autoridade de transportes com o passageiro.
178. 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 os critério de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através 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 de exemplo:
  - 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.

### Serviços mínimos

179. A AMT solicitou, em sede de esclarecimentos, informação sobre o cumprimento, pelos serviços a contratar, quanto aos serviços mínimos previstos em anexo ao RJSPTP, sendo que o Município, e bem, remeteu para a caracterização e diagnóstico da rede anterior de serviço público de transporte de passageiros, na qual foi *“efetuada uma verificação do cumprimento dos serviços mínimos previstos no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. O nível de oferta colocado a concurso incluiu assim já um incremento de oferta nos casos em que foram detectados défice de cobertura dos serviços mínimos. É o caso, por exemplo, dos novos serviços de Demand Responsive Transport (...)”*.
180. O artigo 14.º do RJSPTP estabelece que os serviços mínimos previstos devem ser assegurados progressivamente até 3 de dezembro de 2019, sendo que *“em casos devidamente fundamentados, em que a plena operacionalização dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros seja desproporcionadamente difícil ou requeira a aplicação de meios económico-financeiros desproporcionados ou não disponíveis, as autoridades de transportes são pontualmente dispensadas da aplicação dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros previstos no presente anexo”*.
181. Quanto a este aspeto, é de referir que o operador deverá garantir o integral cumprimento dos requisitos ali previstos, designadamente no que se refere a ligações às sedes de concelho em, em pelo menos, 3 dias da semana o que não corresponderá às ligações que estão para já previstas quanto ao sistema de transporte a pedido que é proposto, como alegou um dos concorrentes em sede de esclarecimentos.
182. No entanto, o Caderno de Encargos prevê que o mesmo é implementado, para já, em fase piloto, podendo ser progressivamente adaptado à realidade da procura. Como refere a CMV em esclarecimentos, o *“Demand Responsive Transport – DRT é um serviço que tem em vista complementar e/ou substituir a oferta das Linhas Concelhias em contextos de baixa procura (procuras inferiores a seis utentes por viagem*

*nomeadamente através de táxi colectivo. Consiste num projecto piloto e inédito, a implementar nas seis freguesias do concelho de Viseu de baixa densidade populacional. Precisamente porque o DRT constitui um projecto piloto, existe ainda pouca informação e experiência na implementação deste tipo de soluções, quer por parte da autarquia, quer por parte dos operadores de transporte público e dos próprios taxistas”.*

183. Consideramos que, tratando-se de uma obrigação legal, o Município não poderá permitir que para além de 2019 não sejam cumpridos os serviços mínimos, a menos que exista uma razão devidamente fundamentada, tal como prevê o RJSPTP.
184. Estabelecendo o RJSPTP que até 3 de dezembro de 2019 deve ser aferido o grau de implementação dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros a nível nacional e avaliada a sua adequabilidade à satisfação das necessidades de mobilidade das populações e ao volume de recursos públicos necessários e disponíveis para o seu financiamento, recomenda-se que a CMV dê especial atenção a esta matéria e faça o devido *enforcement* daquelas disposições legais, que vinculam igualmente o operador, introduzindo as alterações contratuais (ou aplicação de penalidades por violação de obrigações legais) que se verificarem necessárias de forma a assumir uma total conformidade legal.

### **Procedimento concursal**

185. O objeto do parecer da AMT é, por definição e na generalidade, emitido 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 e não sobre a documentação decorrente do próprio procedimento concursal até à celebração do contrato.
186. Contudo, consideramos que no caso concreto se justifica a ponderação do constante nos documentos referidos no fim do anterior ponto, sendo tal relevante por duas razões: o Município não enviou as peças procedimentais para parecer prévio ao procedimento, mas apenas posteriormente, acompanhadas de todo o processo de concurso, pelo que a AMT não poderá ignorar a documentação existente e remetida pela CMV. Por outro lado, a análise da AMT às peças procedimentais suscitou dúvidas quanto à clareza das mesmas, o que aliás se reforça pela leitura dos pedidos de esclarecimentos por parte dos concorrentes, no decorrer do procedimento concursal.

187. Nesse sentido, foi solicitado esclarecimento sobre a obrigação de apresentação de uma proposta, incluindo estudo económico financeiro, para os 10 anos da Concessão, discriminando, detalhadamente, o custo anual das linhas, seria possível sem que, aparentemente e de forma clara, imediata e acessível, existisse especificação e discriminação mínima dos pressupostos contratuais de base ou tenha sido facultada a todos os concorrentes que solicitaram esclarecimentos, dos dados históricos relevantes da atual concessão<sup>39</sup>. Mais, foram solicitados esclarecimentos sobre qual o racional de se considerar e expressar - nas respostas a esclarecimentos dos concorrentes – que as receitas do sistema ou os custos de pessoal seriam foro do atual concessionário.
188. Em resposta, o Município considerou que *“a questão colocada pela AMT parece também incidir, salvo melhor opinião, na muito legítima preocupação com o eventual respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude de um dos concorrentes (e adjudicatário) ser o actual concessionário de um dos serviços abarcados pelo novo contrato. Depreende-se da pergunta o receio da existência de um desequilíbrio entre os concorrentes, decorrente de ser exigida a apresentação de uma proposta financeira cuja elaboração pressupõe o domínio de informação que a Câmara Municipal de Viseu não disponibilizou e que só o incumbente deteria.”*
189. Contudo, considerou que *“não existiu, porém, qualquer desequilíbrio, nem aos concorrentes faltou qualquer informação necessária à elaboração da proposta”* e que *“a Câmara Municipal de Viseu procurou fornecer aos concorrentes toda a informação disponível a respeito do serviço público de transporte de passageiros. Nesses termos, a Câmara Municipal de Viseu disponibilizou a todos os concorrentes uma pasta Google Drive de acesso público (...)”*<sup>40</sup>
190. Acrescentou ainda que *“essa pasta continha (e contém) um conjunto de importantes elementos para que cada concorrente pudesse analisar o enquadramento actual dos serviços de transporte em Viseu e preparar adequadamente a sua proposta, entre os quais, os dois relatórios da Perform Energia anteriormente referidos. Para facilidade*

---

<sup>39</sup> Segundo as Orientações da Comissão: *“Para tomar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*..

<sup>40</sup> Acrescentando *“a qual pode ainda ser consultada através da seguinte hiperligação: [https://drive.google.com/folderview?id=0BxJpSLmUR\\_f7UHFuLXJaUzhnMVk&usp=sharing](https://drive.google.com/folderview?id=0BxJpSLmUR_f7UHFuLXJaUzhnMVk&usp=sharing)”*.

de leitura, reproduzimos de seguida o seu índice, recomendado a sua consulta através da hiperligação indicada:

- *Desenhos do Concurso (Pasta)*
- *Plano de Acessibilidade (Pasta)*
- *Estudo de Trânsito e STUV (Pasta)*
- *Programa de Manutenção Funicular Viseu.pdf*
- *Procedimentos de manutenção.pdf*
- *Listagem de peças\_orçamentos.rar*
- *Plano geral manutenção.pdf*
- *Dossier do relatório STUV – Inquéritos e reclamações.pdf*
- *Relatório STUV V8\_publica.pdf*
- *No que respeita em particular ao Funicular, em acréscimo a esses documentos as potenciais questões ou dúvidas dos concorrentes podiam ser ainda esclarecidas em visita presencial ao Funicular, a marcar nos termos do Programa de Procedimento (ponto 8.).”*

191. O Município também, refere, de forma mais especificada, que a nova concessão não é uma mera continuação contratual, lógica e histórica da atual concessão, cujo prazo contratual chegou ao fim. Se o fosse, *“faria todo o sentido questionar, como o faz a AMT, por que motivo é que o concedente não coloca ao dispor do mercado toda a informação precedente respeitante à execução da concessão, para que (i) todos os potenciais concorrentes estejam em condições de igualdade com o actual concessionário e (ii) para que todos possam elaborar propostas financeiras com a maior informação possível.”*
192. Esclarece que o objeto não é substancialmente o mesmo, contendo diversas novas componentes e associa serviços que atualmente são vários prestadores de serviços, sob vários contratos, para componentes de apenas partes do novo contrato e só um deles opera atualmente ao abrigo de um contrato de concessão.
193. Assim, *“não existe, portanto, um histórico do novo contrato reportável à execução de um (ou mais do que um) contrato passado, cuja divulgação de dados e informações esteja em falta. Os dados históricos de três dos cinco componentes do novo contrato respeitam a uma realidade que não será reproduzida no novo contrato. Ou, dito de outro modo, nenhum concorrente encontraria nos dados dos anteriores serviços dessas três componentes a informação relevante para a elaboração da sua proposta, na medida em que os serviços são na sua substância diferentes. Não é com os dados da anterior oferta de um serviço parcial e diferente que se elaboraria uma proposta*

*para um futuro serviço público revisto, modificado e ampliado: não é com os dados de operação do anterior STUV que se conseguiria elaborar uma proposta para o futuro MUV. O que cabia à Câmara Municipal de Viseu era comunicar ao mercado a informação respeitante à procura que deverá ser satisfeita no modelo MUV. Porque é isso que é colocado a concurso. E não a antiga procura de uma das suas componentes (em cinco). “*

194. Acrescenta ainda que *“e isso foi feito cabalmente, em condições de igualdade e transparência entre todos os concorrentes. Os dados da procura do novo contrato de concessão MUV não são uma reprodução dos dados da procura dos actuais serviços do STUV, nem uma mera extrapolação dos dados passados. Os dados da procura, integralmente públicos e disponíveis para trabalho dos concorrentes, resultam (nas três componentes não inéditas) do tratamento da informação obtida dos anteriores prestadores de serviço, mas também (e depois) dos inquéritos feitos pela Câmara Municipal de Viseu junto de stakeholders, do trabalho de campo e analítico da equipa municipal e do seu consultor que fez a prospecção da procura actualmente não satisfeita e, por fim, da ponderação das próprias expectativas futuras de evolução das necessidades de transporte, sobretudo num contexto em que a oferta passará a estar agregada e integrada num único prestador.”*
195. Desta forma, *“esta informação da procura MUV é que é verdadeiramente fundamental para moldar qualquer proposta e era a que cabia à Câmara Municipal de Viseu disponibilizar. Porque é ela – e não qualquer histórico de outro contrato – que molda a oferta MUV a apresentar pelos concorrentes, seja na vertente de equipamentos e qualidade de serviço, seja na proposta de tarifários. Os demais elementos estruturantes da oferta são, aliás, da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do sector. É a eles que incumbe conhecer as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta. Por isso e em resumo, com os dados divulgados seria possível a qualquer operador, conhecedor do mercado e das condições de operação, estimar as receitas e os custos que deve esperar da nova operação.”*
196. Mas o Município tece ainda, nesta sede, uma consideração que reputamos de relevante. Refere que *“pode de facto haver inúmeras formas de distorção de concorrência, e uma das quais é a adveniente de um concorrente ser o «operador histórico» de contratos passados conhecendo naturalmente melhor as condições contratuais do que os restantes participantes. Esse poderia ser o caso do presente concurso e contrato de concessão, na medida em que o ora adjudicatário é (no*

*contrato do STUV e na Linha Azul do Centro Histórico) o operador privado contratualizado pela Câmara Municipal de Viseu. Mas não é forçoso que essa situação perturbe a sã concorrência.”*

197. Para o efeito, é invocada uma pronúncia do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>41</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 relativamente ao contrato futuro.”* Essa vantagem advém da detenção de informações privilegiadas quanto aos chamados «soft factors» (conhecimento da entidade pública, dos respectivos procedimentos e dos responsáveis) e informações quanto ao ambiente técnico e às necessidades concretas da autoridade pública em resultado da execução do(s) contrato(s) passado(s), e que é impossível de ser totalmente neutralizada. O que é verdadeiramente preocupante para o Tribunal – e, isso sim, uma ofensa aos princípios da igualdade e da transparência – é a existência de vantagens competitivas que resultem de o incumbente ter eventualmente acesso exclusivo a documentos e outra informação não tornada pública respeitante ao novo contrato – ao novo, e não respeitante ao(s) contrato(s) passado(s) ou em ainda vigor”.
198. Outrossim, refere o Município que *“fique desde logo claro: o operador do STUV não participou de qualquer trabalho de concepção ou de elaboração do contrato MUV ou das suas peças. E nem teve, nem tem, acesso a qualquer informação da Câmara Municipal de Viseu – nem esta o facultou – relativamente ao mesmo com carácter de exclusividade em relação aos demais concorrentes. Isso fica provado quando se apreciam as circunstâncias do contrato MUV. (...)E o adjudicatário não teve qualquer intervenção nem conhecimento no processo de concepção dos novos serviços que são o objecto e o conteúdo novos do novo contrato, nomeadamente na definição da procura colocada no mercado respeitante aos cinco componentes.”*
199. O Município faz ainda notar que *“não dispunha de informação respeitante às receitas de exploração e custos de funcionamento do operador STUV – porque este se recusou a prestar essa informação. Portanto, foi aplicando os princípios acima explanados e com base nas mesmas informações que foram disponibilizadas aos concorrentes (nível de procura histórica, recursos humanos, informação sobre as características das linhas a explorar, etc.), que foi elaborado o Modelo Financeiro da Concessão, recorrendo para o efeito a estimativas de receitas elaboradas pelo consultor técnico*

---

<sup>41</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

- Perform Energia, bem como a rácios médios do sector respeitantes à estrutura de custos da operação, o que demonstra que a informação disponibilizada terá sido suficiente para a estruturação de propostas por parte dos concorrentes.”.*
200. Termina a CMV referindo que *“é, pois, dever concluir que as propostas foram analisadas e avaliadas racionalmente, na medida em que respondem a um padrão comum, nomeadamente a todas as especificações solicitadas nas peças do procedimento, nos termos do Anexo IV do Programa de Procedimento. Está, portanto, salvaguardado o princípio da concorrência, na sua vertente de comparabilidade das propostas”*
201. Será de recordar que as dúvidas da AMT quanto à fundamentação das peças procedimentais foi reforçada pela resposta a esclarecimentos prestados pelo Município, no âmbito do procedimento concursal, que expressavam aos concorrentes que os dados relativos a pessoal e outros custos e receitas históricas eram do foro do operador incumbente, não tendo resultado imediatamente claro se a informação necessária para a elaboração da proposta estaria disponível e acessível a outros concorrentes.
202. Aliás, considera-se que as respostas aos pedidos de esclarecimentos poderiam ter sido consubstanciadas com a mesma clareza e disponibilidade da argumentação, bem como com uma maior disponibilidade para transmitir indicações mais precisas de navegação na informação disponível no âmbito do processo de concurso e em documentação disponível em outros suportes, como agora se verificou, perante a AMT, e que tal teria evitado, eventualmente, dificuldades interpretativas e delongas no procedimento e a conflitualidade inerente.
203. De referir igualmente que se apenas fossem analisadas as peças procedimentais sem a documentação posteriormente, poder-se-ia concluir que o caderno de encargos e o programa de concurso eram claros na necessidade da clareza da informação a prestar aos concorrentes.
204. De qualquer forma, como se constata pelo dossiê apresentado, contendo as propostas de concorrentes, foi possível a estes elaborar propostas respondendo aos requisitos básicos do concurso, mesmo ponderando a eventual insuficiência ou não imediata acessibilidade ou compreensão dos dados de base (que ainda assim constavam na documentação de base do concurso e que foi disponibilizada).
205. Ainda quanto a esta questão, e a propósito da documentação enviada pela CMV, quanto ao desenvolvimento do procedimento concursal, foi notado que um dos concorrentes suscitou a inexequibilidade prática da proposta vencedora,

designadamente no que se refere a tempos de percurso e frequências, pelo que foram solicitados esclarecimentos quanto àquelas alegações.

206. Pela CMV foi referido que *“(...) a inexecuibilidade prática da proposta vencedora é apenas e tão-só, um argumento aduzido por um dos concorrentes em sede de contencioso pré-contratual com o intuito de impugnar o concurso público. Não se trata portanto de um facto mas apenas de uma acusação proferida por uma das partes preteridas no concurso. Essa alegação foi devidamente refutada na contestação do município, para a qual se remete por já ter sido dada a conhecer a essa Autoridade.”*
207. Quanto a este aspeto refere também que, *“por outro lado, essa acusação não incide sobre as peças do concurso. Não se põe em causa a exequibilidade dos serviços descritos no Caderno de Encargos nem no Programa do Procedimento, mas tão só, estranhamento, os da proposta vencedora. Na verdade, nem podia colocar-se em causa a exequibilidade do objeto do concurso, atenta a demonstração financeira e operacional constante dos estudos operacionais e financeiros já apresentados pelo Município a essa Autoridade, que explicitam a viabilidade operacional e financeira da operação. Remete-se, portanto, para esses estudos, no sentido de infirmar a alegação de inexecuibilidade.”*
208. Acrescenta ainda que *“também não se vê como poderia o concorrente preterido alegar a inexecuibilidade do serviço posto a concurso, na medida em que o próprio submeteu a proposta ao mesmo. Se o serviço fosse por definição inexecuível, teria de se entender que também esse concorrente teria (conscientemente) apresentado uma proposta por natureza inexecuível, o que seguramente não terá sido o caso”*.
209. Quanto à proposta vencedora, refere a CMV que *“não se afigura que a mesma seja inexecuível na medida em que a mesma está desenhada dentro das baias fixadas nas peças concursais. A matéria em apreciação (tempos de percurso e frequências), encontra-se tratada na página 40 do procedimento, em concreto, no primeiro quadro, sendo o segundo quadro o da respetiva ponderação. Esclarece-se que o primeiro quadro é um quadro de referência, tendo como fonte conforme aí indicado, o “Highway Capacity Manual 2000”, publicado pelo Transportation Research Board of the National Academies of Science e considerado como a referência a nível mundial no que diz respeito ao dimensionamento de sistemas de transportes público rodoviários – que em si mesmo estabelece o modo de cálculo dos níveis de serviço. Sublinha-se que o mesmo quadro é reproduzido na página 27 do documento “Dimensionamento de vias dedicadas ao TPRP” [no link do IMT, página 27:*

*<https://goo.gl/XwopUh> da extinta Direção-geral de Transportes Terrestres e Fluviais agora Instituto da Mobilidade e dos Transportes.”*

210. Ainda quanto a este respeito, refere-se que *“quanto à análise/ponderação efetuada pelo júri da proposta vencedora, informa-se que a mesma propõe, nos termos dos intervalos definidos no referido quadro: no que diz respeito ao intervalo de passagens, o nível de serviço B; No que diz respeito ao critério “número veicu/h”, o nível de serviço C, uma vez que apresenta quatro veículos para cada linha urbana. Assim, tendo em conta o quadro de referência, entendeu o júri situar a proposta no menor nível de serviço de ambos os critérios – o nível de serviço C – atribuindo-lhe a correspondente ponderação constante do quadro 2.”*
211. Face ao exposto e demonstrado na documentação enviada, considera-se que procedem os argumentos apresentados pelo Município, considerando que, face à documentação existente, foram minimamente garantidos os requisitos mínimos de tratamento igualitário entre concorrentes, existindo informação e fundamentação suficiente dos atos administrativos.
212. Esta consideração reporta-se às peças procedimentais e a informação disponibilizada, diretamente ou disponível em outros suportes e sedes, com interesse para o procedimento concursal.
213. De qualquer modo, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, enquanto reguladores independentes, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>42</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos concorrenciais equitativos, seja na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados mas também dos parceiros públicos.
214. Também as autoridades de transportes devem pugnar por assegurar condições concorrenciais igualitárias para todos os operadores, tendo em conta os diversos modelos contratuais que possam estar subjacentes a cada um dos operadores e sobretudo no que se refere à atribuição de indemnizações compensatórias por serviços públicos disponibilizados em linhas que se sobrepõem, parcial ou totalmente.

---

<sup>42</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.

215. Importa, por isso, garantir que a execução dos contratos de serviço público sujeito a compensações financeiras, não induzam distorções concorrenciais, designadamente com outros operadores que recebam compensações financeiras e que ainda não têm a sua atividade contratualizada, caso assim se justifique, sobretudo nos territórios e percursos onde estes últimos também operam. Importa também garantir que as peças procedimentais proporcionam condições de efetiva exequibilidade contratual.
216. Naturalmente que a AMT não se pronunciará adicionalmente sobre a atuação do júri, nem quanto às alegações de concorrentes, aliás, espelhadas no relatório final do procedimento concursal, tendo em conta que a discussão de eventuais e alegadas inconformidades está a ser discutida em sede própria. Segundo o Município, e após pedido de esclarecimentos da AMT neste sentido, *“um dos concorrentes (Rodoviária do Tejo, S.A.) intentou uma ação de contencioso pré-contratual, a qual corre os seus termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu, sob o Processo n.º 240/17.3BEVIS. A Câmara Municipal de Viseu apresentou a competente contestação, encontrando-se o processo pendente e ainda sem decisão final”*.
217. Ainda assim, e face às condições do caso concreto já descritas, recomenda-se à CMV que efetue um reporte anual da execução contratual e da adequada implementação das recomendações efetuadas, permitindo à AMT a aferição periódica (anual - pelo menos semestral no decurso dos dois primeiros anos) da conformidade do cumprimento das regras legais e jurisprudenciais nacionais e europeias e a correspondência entre a definição formal inicial dos pressupostos contratuais e a sua aplicação prática.<sup>43</sup>

<sup>43</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 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. (...)”*.

218. Por outro lado, a CMV deverá dar especial atenção à monitorização da execução contratual, aferindo da efetiva execução das obrigações do operador, designadamente quanto a níveis de serviço, sancionando, se necessário, os incumprimentos que se possam vir a verificar e, no limite, deverá a CMV tomar posse administrativa do serviço, incluindo viaturas, até à normalização da situação ou até à data da rescisão da prestação de serviços se esta se vier a verificar ou for necessária, tal como prevê o Caderno de Encargos.
219. De referir, finalmente, que a AMT solicitou esclarecimentos sobre a eventual remessa do processo concursal à Autoridade da Concorrência, ao que o Município respondeu *“Depreende-se da questão colocada que a AMT se referirá ao procedimento de controlo prévio de concentração de empresa (cfr. artigo 36.º da Lei da Concorrência), e a uma eventual notificação prévia da mesma, visto que esse é o único caso em que há lugar a uma eventual apreciação prévia por parte da Autoridade da Concorrência. Até à data a Câmara Municipal de Viseu não procedeu à remessa do processo nem de qualquer elemento do procedimento à Autoridade da Concorrência. Todavia, a avaliação sobre se a operação em causa é, ou não, uma operação de concentração e se a sua realização deve ser previamente notificada à Autoridade da Concorrência recai sobre o adjudicatário. De facto, por um lado apenas o adjudicatário estará em condições de apreciar se são accionados vários dos «gatilhos» enunciados no n.º 1 do artigo 37.º, visto que os mesmos respeitam à sua actividade no mercado; por outro, é a própria Lei da Concorrência, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º, que determina expressamente que esse procedimento, a ter lugar, deve ser por ele conduzido”*.
220. Acresce ainda que *“conforme determina o artigo 37.º da Lei da Concorrência, toda a operação de concentração que resulte de procedimento para a formação de contrato público, como é o caso, que deva ser sujeita ao procedimento de controlo prévio deve sê-lo «após a adjudicação definitiva e antes de realizada», sendo, salvo melhor opinião, o conceito de «adjudicação definitiva» inexistente na legislação portuguesa. Persistindo a dúvida acerca do momento adequado para proceder à notificação da operação e considerando que o contrato não é ainda eficaz, entende-se que, se a mesma for exigível, estará ainda o adjudicatário a tempo de a fazer”*.
221. Ainda assim, nada impedirá a autoridade de transportes de proceder à avaliação da documentação a enviar pelos concorrentes e depois pelo adjudicatário, na perspetiva

e de acordo com os critérios da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>44</sup>, e também nada impedirá que possam indicar, junto do adjudicatário, a possibilidade de realização de contactos prévios com a Autoridade da Concorrência antecipadamente à emissão de actos que possam, eventualmente, consubstanciar práticas concorrenciais ilegais, procedimentos esses que podem ainda implicar nova audição da AMT.

### Disposições laborais

222. 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) é um fator da maior relevância, no sentido de assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.
223. Nesse sentido, a AMT não poderia deixar de questionar o Município sobre qual o racional da obrigação da integração de 2/3 dos trabalhadores, do total afeto à operação das linhas a concurso, e não da totalidade, bem como sobre se o nível de informação quanto aos custos inerentes à disponibilização da força de trabalho terá sido suficiente para que os concorrentes pudessem elaborar as suas propostas.
224. No que se refere à primeira questão, o Município refere que solicitou um parecer ao IMT, que entendeu que *“a integração dos trabalhadores da anterior concessão não é obrigatória, podendo, no entanto, a autoridade de transportes optar por fazê-lo, ao abrigo do n.º 5 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007. Atendendo ao impacto social do tema, a Câmara Municipal de Viseu optou por incorporar, na cláusula 4 do Caderno de Encargos, a obrigatoriedade de integração de, pelo menos, 2/3 dos trabalhadores da anterior concessão. O racional subjacente a tal opção prende-se com o objetivo de conferir à nova concessionária a possibilidade de introduzir ganhos de eficiência na operação. Considerou-se que 2/3 dos actuais trabalhadores seria uma estimativa dos recursos mínimos com os quais poderia ser realizada a exploração dos serviços concessionados, permitindo ao novo concessionário introduzir uma racionalização de recursos e consequentes ganhos daí inerentes para o erário público”*.
225. Quanto a esta matéria, de recordar que 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*

---

<sup>44</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%20Aviacao%20Previa.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Aviacao%20Previa.pdf).

*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 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). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços”.*

226. Referem também aquelas Orientações que “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.*”

227. Caso o presente parecer tivesse sido emitido antes do lançamento do concurso, provavelmente, teria sido necessária a clarificação destas disposições, no sentido de tornar claro cumprimento da legislação laboral. Mas por ora, tal questão poderá estar ultrapassada uma vez que o incumbente é o novo adjudicatário, não se afigurando que a nova concessão, de *per si* e em consequência do procedimento concursal, que inclui novas componentes e serviços associados, possa justificar a redução em 1/3 dos trabalhadores. Além disso, o caderno de encargos prevê que os trabalhadores que possam não vir a ser transferidos, sejam aqueles que poderão não concordar com a transferência. Mas mesmo que assim não fosse, o contrato (e a CMV/Operador) não poderia excepcionar ou deixar de ter em conta e cumprir as normas constantes do Código do Trabalho, no que se refere à transmissão do estabelecimento ou empresa, constantes dos artigos 285.º e seguintes, protegendo os direitos dos trabalhadores a transferir e a não transferir.
228. Desta consideração não decorre que esteja em causa a violação daquele diploma legal mas sim que o Município deve pugnar pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>45</sup>, devendo prestar 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 comunitária e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal<sup>46</sup>. De qualquer modo, recomenda-se à CMV que nos reportes anuais a

---

<sup>45</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>46</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

efetuar à AMT (pelo menos semestrais nos dois primeiros anos) seja evidenciado o cumprimento da legislação laboral).

229. No que se refere à informação respeitante aos trabalhadores, o Município refere que *“na cláusula 4 do Caderno de Encargos foi divulgada a informação disponível na Câmara Municipal de Viseu relativamente aos trabalhadores afectos à anterior concessão do STUV. Essa informação incluía uma lista de todos os trabalhadores afectos (não identificados pessoalmente), indicando o seu ano de nascimento, a categoria profissional, a data de admissão, bem como o vencimento mensal e diuturnidades aplicáveis. Trata-se da informação essencial à caracterização do quadro de trabalhadores do anterior concessionário e com base no qual é possível realizar os cálculos necessários à estimação dos encargos anuais com recursos humanos. Era a partir dessa lista que se solicitava aos concorrentes que integrassem um mínimo de 2/3 dos trabalhadores.”*
230. Mais refere que *“foram solicitadas por alguns concorrentes informações adicionais respeitantes a outras componentes de remuneração e/ou subsídios dos trabalhadores. Porém, a Câmara Municipal de Viseu não dispõe de tal informação, pelo que não a podia facultar aos concorrentes. Não obstante, tais componentes adicionais de remuneração e/ou subsídios encontram-se reguladas pelos instrumentos de contratação colectiva de trabalho celebrados pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego, acessíveis a qualquer pessoa ou entidade que as pretenda consultar.”*
231. Acrescenta que *“ademais, sendo a generalidade ou a totalidade dos concorrentes sócios da ANTROP, deverão ter perfeito conhecimento de tais instrumentos. Por outro lado, os próprios Relatórios e Contas do anterior concessionário do STUV são públicos e podem ser consultados por qualquer interessado. Veja-se o exemplo da figura abaixo sobre Demonstração de resultados (2014, 2015 e 2016), extraída a partir de uma base*

---

*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.”*

*de dados empresariais (www.racius.com), que é pública: Pelo que é expectável que todos os concorrentes disponham de informação respeitante às contas do anterior concessionária, designadamente no que concerne aos custos com pessoal anual. Deste modo, consideramos que foi divulgada, nas peças concursais, toda a informação necessária e suficiente para a preparação das propostas, a qual poderia ter sido complementada com a consulta, por parte dos concorrentes, de toda a informação pública disponível.”*

232. Quanto a esta questão (como a anterior já abordada, quanto à prestação de informação relativamente a outras matérias), de acordo com o Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, a administração deve cumprir diversos princípios gerais da atividade administrativa como sejam:
- Artigo 4.º Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos;
  - Artigo 5.º - Princípio da boa administração;
  - Artigo 11.º Princípio da colaboração com os particulares
233. Considera-se que não basta que a informação esteja disponível mas também que esteja acessível, além de que a administração deve dar informações precisas, e tal não significa que esteja a fazer as diligências que um operador experimentado no mercado já esteja obrigado a fazer por si.
234. Ainda assim, no caso concreto, os argumentos do Município procederão, por se afigurar existirem dados suficientes à construção de uma proposta estruturada, ainda que as respostas a pedidos de esclarecimento tenham sido pouco precisas e vagas e por isso não tenham constituído a melhor prática administrativa no relacionamento entre administração e particulares.

### **Informação da AMT aos Stakeholders**

235. No passado 13 de outubro de 2017, a AMT entendeu relevante informar os *stakeholders*<sup>47</sup> de forma sumária, indicativa e preliminar e sem prejuízo da análise de cada caso concreto, sobre o que está subjacente à emissão do parecer prévio vinculativo, permitindo antecipar eventuais questões e permitindo auxiliar as entidades públicas competentes na preparação dos procedimentos administrativos.

---

<sup>47</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf)

236. Além do cumprimento da legislação mencionada, foi referido que AMT tem em conta diversos imperativos, tais como:

- Respeito do princípio da igualdade, da objetividade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, no quadro da legislação nacional e da legislação e jurisprudência da União Europeia aplicáveis, designadamente no que se refere a auxílios de Estado;
- Promoção e defesa da concorrência, designadamente através da não discriminação e tratamento equitativo entre operadores;
- Promoção do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
- Promoção da coesão territorial, social e económica, tendo em conta tipologia de território e perfis socioeconómicos;
- Promoção da acessibilidade e inclusividade do sistema de transportes;
- Incentivo ao investimento, qualidade, procura, emprego, eficiência, inovação (bilhética e sistemas de transportes inteligentes), intermodalidade e interoperabilidade;
- Promoção da sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros; e
- Promoção do desenvolvimento sustentável, nas suas múltiplas vertentes (ambientais, climáticas, sociais, energéticas, etc.) e da utilização eficiente dos recursos.

237. Sem prejuízo dos elementos que se verifiquem necessários, para aferir do cumprimento daqueles objetivos, foi indicado que deveria ser apresentada, pelo menos, a seguinte documentação:

- Fundamentação jurídica, económica e financeira da operação proposta;
- Peças procedimentais ou contratuais a serem analisadas;
- Contratos de concessão, prestação de serviços e/ou de serviço público em vigor;
- Instrumentos de planeamento do território e da mobilidade que tenham sido tidos em conta na elaboração dos procedimentos (planos ou inquéritos de mobilidade, por exemplo).

238. Acrescentou-se ainda que, na generalidade, de forma indicativa e de acordo com as diversas especificidades de cada caso concreto, a fundamentação da operação proposta deveria abordar diversas questões, tais como:

- A enunciação clara dos objetivos do projeto;
- A especificação da adequação do proposto às normas legais e demais instrumentos normativos aplicáveis, incluindo regimes legais aplicáveis a autarquias locais;
- A indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público e/ou contratuais;
- A adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento;
- A fundamentação das principais opções tomadas nas peças procedimentais ou contratuais apresentadas, designadamente os pressupostos subjacentes à definição da oferta; das obrigações contratuais e de serviço público; da realização de investimentos; do modelo de remuneração; do esquema de penalidades e/ou incentivos; do reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato; da qualidade, etc;
- A fundamentação do racional subjacente ao modelo de exploração do serviço público adotado (atribuição por via de concurso público, exploração por operador interno/pela autoridade de transportes, ou outro), comparando-o com as formas alternativas de alcançar os mesmos fins, tendo em conta, designadamente, o nível de risco incorrido e partilhado e o *value for money* para o erário público;
- Fundamentação da sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), eventualmente incluindo análises de sensibilidade;
- A especificação os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício (quanto ao projeto em si mas também quanto à organização institucional);
- Caracterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros;
- Outra documentação/estudos técnicos (económico, financeiro, jurídico) de fundamentação das opções propostas, considerados relevantes, incluindo a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo

transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) bem como das necessárias e diversas autorizações e licenças aplicáveis à atividade.

239. A documentação relativa a este processo foi enviada após o início do procedimento de parecer prévio vinculativo, pelo que não seria possível o seu integral cumprimento, nos exatos termos previstos. De qualquer forma, afigura-se que, na generalidade, a documentação, está em *compliance* com os diplomas legais citados e com a estruturação sugerida para a fundamentação, dando suficientes garantias da sua correta aplicação.
240. De qualquer forma, a CMV deve ter em conta também os alertas e recomendações efetuadas no presente parecer<sup>48</sup>, sobre as quais deverá incidir o acompanhamento da efetiva execução contratual por parte da AMT, para aferir da correspondência daquelas com os pressupostos formais prévios.
241. Nesse sentido, sublinha-se a recomendação anterior já feita à CMV no presente parecer, de efetuar um reporte anual da execução contratual (pelo menos semestral no decurso dos dois primeiros anos) e da adequada implementação das recomendações ora apresentadas, permitindo à AMT a aferição periódica da conformidade do cumprimento das regras legais e jurisprudenciais nacionais e europeias e a correspondência entre a definição formal inicial dos pressupostos contratuais e a sua aplicação prática.

### **Racionalidades basilares**

242. Tendo em conta o anteriormente exposto, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
243. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção e desenvolvimento da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na cidade de Viseu, com

<sup>48</sup> Ver os pontos 83, 134, 140, 141, 142, 146, 153, 174, 178, 181, 184, 217, 219, 230, 233, 240, 241.

condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.

244. 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.
245. Acresce que resulta da operação a garantia uma partilha equitativa de benefícios entre o Concedente e a Concessionária, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor ser mais eficiente, sendo que face à recuperação económica e á implementação de um modelo concessório mais completo, permite-se sustentar expetativas de evolução favorável da procura.
246. Quanto a contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é perceptível, embora existam encargos financeiros para a Concedente – com a contrapartida de um melhor serviço -, tal poderá não acarretar - e existem evidências que assim seja - 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, resultando num aumento da conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos
247. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito de exploração e de recebimento de compensação financeira pelo cumprimento de obrigações contratuais, viabilizam 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.
248. 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.

249. Refere-se ainda que o modelo e procedimentos pré-contratuais e contratuais, por definição, impedem a inexistência de sobrecompensações, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros do Estado. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades organizadoras, de supervisão e fiscalização assumem no controlo *ex-post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
250. 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.
251. 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.
252. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da autarquia, 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.
253. 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.
254. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, 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.

255. Realçam-se a atribuição de bonificações tarifárias em prol dos passageiros e maiores alternativas de transportes, o que representa 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.
256. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial designadamente das populações locais.

#### IV– DAS CONCLUSÕES

257. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal lançado pela CMV estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sem se perder de vista a sua necessária e vantajosa articulação com os procedimentos concursais a lançar para a Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão Lafões, até 3 de dezembro de 2019;
- b) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se 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;
- c) Nesse sentido, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao procedimento concursal é positivo, contudo condicionado à ponderação e adequada implementação das recomendações/sugestões efetuadas<sup>49</sup>, prosseguidas, a

<sup>49</sup> Ver os pontos 83, 134, 140, 141, 142, 146, 153, 174, 178, 181, 184, 217, 219, 230, 233, 240, 241.

*posteriori*, de um acompanhamento e contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais<sup>50</sup>.

- d) Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, caberá às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos, concorrenciais, organizativos e institucionais.
- e) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante por parte daquele (anualmente e pelo menos semestral no decurso dos dois primeiros anos) à AMT, 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;

82. 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) Pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecosistema 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 de transportes, potenciando

---

<sup>50</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

a valorização e desenvolvimento mais 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, mais inclusivo e de maior qualidade.

Lisboa, 28 de dezembro de 2017

*Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade (DSMM)*

*Divisão de Acompanhamento das Políticas Públicas sobre Preços e Coesão Territorial e Social (DPPC)*