

## PARECER N.º 24/AMT/2020

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

#### I – DO OBJETO

1. Foi rececionado na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um email do Município de Amarante (datado de 29-11-2019) para os efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. O referido email tinha como anexos a informação interna relativa ao projeto, a proposta da Vereadora, os estudos da [CONFIDENCIAL], relativo à definição da nova rede, e da [CONFIDENCIAL], relativo à viabilidade económica e financeira do serviço de transporte público rodoviário de Amarante, as deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, a memória descritiva e o termo de aceitação do plano de ação para a mobilidade urbana sustentável (PAMUS), o programa de concurso, o caderno de encargos (incluindo 18 anexos) e a minuta do anúncio.
3. Após primeiro pedido de elementos adicionais por parte da AMT (e-mail datado de 02-01-2020), foi obtida resposta do Município de Amarante através de e-mail datado de 10-01-2020. Foi ainda enviado, pela AMT, um segundo pedido de esclarecimentos (email datado de 12-02-2020, o qual foi respondido pelo Município de Amarante por email datado de 24-02-2020.
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*,

e, mais especificamente, na atribuição estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.

6. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:

- Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como aplicáveis ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.

7. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (doravante Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.

8. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.

9. Em primeiro lugar, a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

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

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

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

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

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

10. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

11. A informação 9681/2019 INT, que serve de enquadramento à operação, refere que o Município de Amarante assumiu as suas competências como autoridade de transportes no âmbito do RJSPT e que tal implicou levar a cabo *“um conjunto de diligências e de estudos técnicos para assegurar o planeamento consistente do serviço público de transporte de passageiros para o território de Amarante, sempre em articulação com os territórios envolventes”*.
12. Neste sentido, foi realizado um estudo com o objetivo de reestruturar a rede pública de transporte de passageiros do Município de Amarante, conduzido por uma equipa técnica de especialista da [CONFIDENCIAL], e da [CONFIDENCIAL],, sob a responsabilidade da [CONFIDENCIAL]. Os pressupostos sobre os quais assenta esta reestruturação são os seguintes:
  - Garantir a cobertura territorial e temporal de acordo com o RJSPT;
  - Garantir os serviços mínimos a lugares com mais de 40 habitantes, isto é, serviços que assegurem 3 circulações de ida e 3 circulações de volta, 3 vezes por semana;
  - Melhorar o serviço atualmente prestado na rede exclusivamente municipal, sempre que possível;
  - Melhorar a identificação e legibilidade da rede através de uma boa estruturação territorial;
  - Eliminar sobreposições e excesso de linhas, garantindo maior e melhor cobertura do serviço de transporte;
  - Disponibilizar uma boa articulação da rede com o serviço de transporte escolar, garantindo melhor serviço na entrada e saída das escolas;
  - Reestruturação da rede urbana que elimine a sobreposição de serviços, articule as 3 linhas propostas e garanta melhor serviço aos passageiros das escolas e do hospital,

com a definição de horários estruturados de acordo com um serviço de natureza urbana;

- Minimizar a falta de informação em muitos serviços da rede atual, designadamente sobre indicadores do desempenho da mesma.
13. A proposta de nova rede que resultou do estudo da [CONFIDENCIAL], consiste em 3 linhas de serviço público de transporte de passageiros urbano e 25 linhas de serviço municipal, o que representa, de acordo com o texto da proposta da Sr.<sup>a</sup> Vereadora, um aumento de 14% face à oferta atualmente disponibilizada no município. Para além do transporte urbano e municipal, está ainda prevista a disponibilização de transporte a pedido.
  14. Nesta proposta, é justificada a opção pelo modelo de concessão (“*net cost*”), o qual, segundo o Município de Amarante, permite transferir para o operador os fatores de incerteza e o risco da exploração.
  15. A empresa de consultoria [CONFIDENCIAL], desenvolveu outro estudo, o de avaliação da viabilidade económico-financeira da rede pública de transporte de passageiros do Município de Amarante, com base no método “*value-for-money*”.
  16. Deste estudo, realizado para um horizonte temporal de exploração de 5 anos, é possível concluir que os custos de exploração do serviço público associado à nova rede que o Município de Amarante pretende implementar são superiores às receitas que o mesmo poderá expectavelmente gerar, pelo que será necessário prever o pagamento de uma indemnização compensatória pelas obrigações de serviço público impostas.
  17. De acordo com este estudo, o montante da indemnização compensatória, para o período contratual de 5 anos, deve estar compreendido entre [CONFIDENCIAL], ao qual acresce IVA à taxa legalmente em vigor.
  18. Neste sentido, o Município de Amarante optou por estabelecer o montante de [CONFIDENCIAL], montante esse que será o preço base do concurso público.

### III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

19. O caderno de encargos<sup>6</sup> estabelece, na cláusula 4.<sup>a</sup>, que o contrato tem por objeto a atribuição à concessionária do direito de explorar o serviço público rodoviário de

---

<sup>6</sup> Que contém os seguintes anexos: anexo 1 - mapa da concessão; anexo 2 – matriz de riscos; anexo 3 - modelo financeiro da concessão; anexo 4 – frota; anexo 5 – parâmetros de plano de rede e oferta; anexo 6 - sistema de bilhética, SAE, *website* e *app*; anexo 7 – títulos e tarifas; anexo 8 – efeito financeiros líquido das obrigações de serviço público adicionais; anexo 9 – reporte; anexo 10 – sanções pecuniárias por falhas de desempenho; anexo 11 – paragens e terminais rodoviários; anexo 12 – manutenção e limpeza; anexo 13 – auditoria externa anual; anexo 14 – erros e omissões do caderno de encargos; anexo 15 –

passageiro e a cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece que esta exploração é realizada em regime de exclusivo, com exceção de:

- “*Serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito municipal em que ocorra sobreposição com os serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal com incidência na área geográfica do Município de Amarante que vierem a ser explorados pelos operadores contratados por outras autoridades de transporte, nomeadamente pela CIM do Tâmega e Sousa;*
- *Serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros que possam vir a ser prestados através do canal ferroviário da antiga linha do Tâmega, entre Amarante e a Livração – Marco de Canaveses, após conversão do mesmo;*
- *Serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal com origem e/ou destino no Município de Amarante;*
- *Serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito inter-regional;*
- *Serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de carácter social (sem custos para os utilizadores), eventualmente explorado pelo Município de Amarante ou por seu operador interno, designadamente no âmbito do transporte público flexível;*
- *Serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de carácter ocasional e/ou especializado, explorados por operadores terceiros”.*

A realização de serviços de transporte escolar especializado não está incluída na concessão e não é abrangida pelo regime de exclusividade previsto nesta cláusula 5.<sup>a</sup>.

20. A cláusula 6.<sup>a</sup> permite à concessionária a realização de atividades acessórias, nomeadamente serviços de publicidade no material circulante e alugueres de viaturas, com ou sem condutor, as quais são realizadas por conta e risco da concessionária e se destinam a contribuir para o equilíbrio comercial da concessão. A realização destas atividades não pode de todo prejudicar a realização das atividades que são o objeto da concessão, nem resultar num aumento da frota ou das relações jurídicas laborais afetas à concessão.
21. A cláusula 9.<sup>a</sup> estabelece que o contrato tem três fases: um período de transição inicial, que decorre entre a data de produção de efeitos e o dia anterior ao início do período de exploração; o período de exploração, que tem duração de cinco anos; e o período de

transição final, de se inicia no dia seguinte ao fim do período de exploração e termina no dia 31 de julho do ano seguinte.

22. A cláusula 18.<sup>a</sup> determina que constituem obrigações de serviço público as seguintes (lista não limitativa nem taxativa):

- A exploração e prestação do serviço público, incluindo todos os meios e atividades necessárias para o efeito, de forma regular e continuada;
- O cumprimento de, pelo menos, o plano de rede e oferta aprovado pelo concedente que em cada momento estiver em vigor;
- Assegurar um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias do ano, ao longo de todo o período de vigência do período de exploração e de acordo com os critérios especificados no plano de rede e oferta;
- A prestação do serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo contrato;
- A exploração e adaptação do serviço público por forma a satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial;
- A disponibilização e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração do serviço público, para além daqueles que sejam disponibilizados pelo Município de Amarante;
- A prestação do serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerne à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações;
- A emissão, comercialização e divulgação de títulos de transporte e todas as atividades relacionadas, quer no que respeita a títulos próprios do serviço público, quer no que respeita a eventuais títulos intermodais que abranjam outros sistemas de transporte, bem como o controlo de acessos aos veículos utilizados na exploração do serviço público, assegurando que apenas viajam passageiros com título válido;
- A gestão dos recursos humanos ao serviço da concessão e a implementação de adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho;

- A gestão, aquisição e manutenção de todos os meios necessários à exploração do serviço público, nomeadamente da frota, instalações, sistemas e equipamentos, no cumprimento do disposto no presente contrato;
  - A articulação das responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no, ou com, o serviço público;
  - A gestão e monitorização da circulação e a implementação de um sistema de apoio à exploração;
  - O acatamento de condicionamentos ou limitações impostos pelo concedente ou demais autoridades com competências legais para o efeito;
  - A prestação de informação e de apoio aos passageiros, incluindo aqueles com necessidades de assistência ou com mobilidade reduzida, estabelecendo procedimentos adequados para esse fim;
  - A disponibilização de livros de reclamações e o tratamento das reclamações recebidas;
  - O cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, bem como de instruções que lhe sejam transmitidas pelas entidades fiscalizadoras;
  - O apoio ao concedente, sempre que este o solicitar, designadamente nas suas relações com outras entidades;
  - A prestação imediata de informação ao concedente de qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das atividades concessionadas;
  - A colaboração com o concedente e com os operadores encarregues da exploração do serviço público no momento anterior e posterior ao período de exploração, bem como a adoção de todas as medidas que se revelarem necessárias e adequadas durante os períodos de transição, por forma a mitigar os efeitos negativos sobre os passageiros e a exploração do serviço público decorrentes da transição entre operadores, designadamente no que concerne à informação ao público, comercialização de suportes e títulos de transporte e demais matérias relativas à operacionalização da exploração do serviço público.
23. A cláusula 19.<sup>a</sup> estabelece que o concedente pode determinar a obrigação para a concessionária de realizar obrigações de serviço público adicionais às previstas acima, nomeadamente a exploração de novas linhas ou serviços e/ou a disponibilização de

novos tarifários bonificados, a qual implica uma alteração a contrato quando resulte em pagamentos pelo concedente e/ou encargo para o mesmo.

24. Estipula ainda a cláusula 20.<sup>a</sup> que o operador tem ainda as seguintes obrigações:
- Cumprir as regras legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, bem como as instruções que, nos termos da lei, lhe sejam transmitidas pelas entidades competentes;
  - Submeter-se à fiscalização, por parte do concedente, do cumprimento do contrato;
  - Submeter-se às ações de fiscalização e controlo financeiro previstas na lei;
  - Submeter-se às ações de fiscalização de natureza técnica e operacional previstas na lei;
  - Comunicar ao concedente a obtenção de quaisquer subsídios ou recursos, para além dos proveitos próprios decorrentes deste contrato, que financiem os serviços de interesse geral prestados pela concessionária no âmbito das suas atribuições;
  - Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados nos termos exigidos pela legislação comercial, com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo à atividade que prossegue e por forma a permitir aferir se a remuneração obtida pela prestação do serviço público que lhe é conferida ao abrigo do contrato respeita as regras constantes da legislação aplicável;
  - Responder, nos termos da legislação aplicável, por quaisquer danos causados a terceiros, emergentes de culpa ou risco, no exercício da atividade levada a cabo no âmbito do contrato, sem prejuízo dos direitos de que disponha perante entidades terceiras;
  - Celebrar e manter em vigor, nos termos da legislação aplicável, contratos de seguro destinados a salvaguardar a cobertura dos riscos seguráveis inerentes ao cumprimento das obrigações assumidas no âmbito do contrato, designadamente, seguro de responsabilidade civil e seguro de acidentes de trabalho;
  - Possuir e manter atualizadas as licenças, certificações e autorizações legalmente necessárias para desenvolver a sua atividade;
  - Cumprir o dever geral de informação perante o concedente no âmbito do Contrato;

- Contribuir ativamente no domínio ambiental, e relativamente aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da Cimeira de Paris, para a diminuição das emissões de CO<sub>2</sub> e de outros poluentes atmosféricos do setor dos transportes.
25. A cláusula 21.<sup>a</sup> estabelece que deve ser executado, anualmente, um plano de rede e oferta, elaborado de acordo com anexo 5 ao caderno de encargos e que deve respeitar os níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP. O concedente pode determinar a realização de adaptações ao plano para o ano seguinte desde que não resultem, dessas adaptações, nem um saldo global de veículos.km anuais superior nem um número de dias de exploração, em cada linha, superiores aos subjacentes no anexo 5. Também a concessionária pode realizar circulações adicionais, devendo comunicá-lo ao concedente mas não carecendo de autorização prévia. A mesma cláusula estabelece, por fim, que os planos de rede e oferta devem ser carregados no sistema de informação geográfica de gestão de carreiras (SIGGESC).
26. De acordo com a cláusula 23.<sup>a</sup>, o plano de rede e oferta deve prever a exploração do serviço público através de serviços regulares mas também através de serviços de transporte a pedido, sujeita a aprovação do concedente, no cumprimento dos níveis mínimos de serviço ou quando a procura não justifique a realização de serviços regulares. Neste último caso, deve ser cumprido o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de agosto, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível.
27. A cláusula 24.<sup>a</sup> estabelece as regras associadas aos serviços de transporte a pedido, nomeadamente a de que uma circulação de transporte a pedido apenas se realiza no caso de ter havido uma pré-reserva e a de que as tarifas dos serviços em questão não têm sobretaxas face às tarifas do serviço regular.
28. De acordo com a cláusula 26.<sup>a</sup>, a concessionária tem a obrigação de assegurar a pontualidade das circulações. Tal implica:
- *“Ao nível do planeamento, assegurar que a proposta de plano de rede e oferta prevê horários e tempos de percurso exequíveis, dimensionados com base em velocidades comerciais adequadas e contemplando os congestionamentos recorrentes no trânsito automóvel, bem como reservas de tempo que permitam recuperar eventuais atrasos;*
  - *Ao nível da operação, realizar uma gestão proativa e em tempo real das circulações, agindo sempre que ocorram eventos, que lhe sejam imputáveis ou não, que possam afetar a pontualidade das circulações, no sentido de corrigir ou mitigar eventuais atrasos”.*

29. Ainda de acordo com a mesma cláusula, a concessionária tem a obrigação de assegurar que, cumulativamente, 100% das circulações não chegam à paragem final com mais de 15 minutos de atraso e 100% das circulações não partem da paragem inicial antes do horário estabelecido. Esta obrigação não se aplica a atrasos por motivos não imputáveis à concessionária, motivos esses que, segundo o Município de Amarante, são aqueles que não são da autoria da concessionária, mas cujo universo é mais lato do que apenas os motivos de força maior.
30. O anexo 10 ao caderno de encargos estabelece os indicadores de desempenho e as sanções associadas ao respetivo incumprimento. Assim, são indicadores de desempenho o indicador de cumprimento do número de circulações previstas e o indicador de cumprimento de horários. O primeiro indicador relaciona o número de circulações não realizadas com o número de circulações previstas, atribuindo coeficientes de ponderação distintos às primeiras circulações, às últimas circulações e às restantes circulações. O segundo indicador relaciona o número de circulações com atraso com o número de circulações previstas. A cada um destes indicadores, estão associadas, neste mesmo anexo, penalidades financeiras pelo seu incumprimento.
31. A AMT questionou o Município de Amarante relativamente ao facto de, no indicador de cumprimento de horários, todos os atrasos terem a mesma ponderação, sejam eles de 1 minuto ou de 1 hora, o que implica que o montante da dedução é também ele idêntico, seja qual for a duração do atraso. O Município de Amarante estima que a eficácia de um mecanismo que faça variar a dedução em função da duração do atraso não seria forçosamente eficaz e, como tal, de difícil aplicação. A AMT também questionou a decisão do Município de Amarante de permitir que haja 10% das viagens com atrasos, na medida em que apenas a partir desse limite começa a aplicar deduções por atrasos. De acordo com o município, não permitir esta margem levaria a um aumento significativo do risco, o que poderá ter resultar num aumento da indemnização compensatória ou na ausência de concorrentes ao concurso. Finalmente, a AMT sugeriu que fossem equacionados, nos indicadores de avaliação de desempenho, outros aspetos, mas o município considerou que bastava considerar os indicadores acima referidos.
32. A cláusula 30.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária se obriga a prestar assistência permanente aos passageiros e a cumprir a legislação europeia e nacional aplicável relativa aos direitos dos passageiros e ao contrato de transporte. Ademais, a concessionária deve ter livros de reclamações à disposição dos passageiros, assim como o livro de reclamações eletrónico. Deve ainda implementar um sistema de gestão das reclamações, a partir do início do período de exploração, o qual lhe deverá permitir enviar, no prazo máximo de 7 dias após a sua receção, uma notificação de aviso de

receção da reclamação e, no prazo máximo de 30 dias após a sua receção, uma resposta à reclamação.

33. De acordo com a cláusula 31.<sup>a</sup>, a concessionária tem a obrigação de colaborar com o concedente no planeamento e organização dos transportes escolares e de, nessa sequência, introduzir as alterações ao plano de rede e oferta que se revelarem necessárias. Importa relevar que a leitura conjugada desta cláusula e da cláusula 5.<sup>o</sup> permitir concluir que os circuitos especiais, no âmbito do transporte escolar, previstos no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, não estão abrangidos no objeto do concurso.
34. A cláusula 35.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária deve disponibilizar os veículos necessários e suficientes para a exploração do serviço público, os quais são afetos ao estabelecimento da concessão. O anexo 4 ao caderno de encargos define os requisitos técnicos a que deve obedecer a frota em questão, nomeadamente a definição de uma classe global de emissões ponderada, a qual tem em conta a classe global de emissões de cada veículo da frota. Finalmente, a cláusula 25.<sup>a</sup> determina que a frota utilizada na exploração do serviço público deve estar preparada para a acessibilidade e transporte de passageiros com mobilidade reduzida.
35. De acordo com as cláusulas 37.<sup>a</sup> e 38.<sup>a</sup>, a concessionária tem a obrigação de manter em bom estado de funcionamento e de conservação todos os bens utilizados nas atividades concessionadas, assim como de elaborar e cumprir um plano de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público, o qual deve cumprir com os requisitos estabelecidos no anexo 12 ao caderno de encargos.
36. A cláusula 41.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária deve dispor de uma estrutura de recursos humanos adequada para o exercício das atividades que constituem o objeto da concessão e deve desenvolver os melhores esforços para integrar na sua estrutura de recursos humanos os trabalhadores que, ao serviço dos anteriores concessionários, tenham exercido, na prestação de serviço público anterior, funções correspondentes às funções incluídas no objeto do contrato.
37. De acordo com a cláusula 44.<sup>a</sup>, a concessionária deve implementar e disponibilizar um sistema de apoio à exploração (SAE), de acordo com os requisitos definidos no anexo 6 ao caderno de encargos. Este sistema deve permitir a recolha de todos os dados e a produção de todas as estatísticas relativas à prestação do serviço público em questão, de acordo com os requisitos estabelecidos no anexo 9 ao caderno de encargos, o qual prevê que devem ser remetidos à concedente relatórios mensais, relatórios trimestrais e relatórios anuais. A concessionária deve ainda facultar à concedente o acesso em

tempo real ao SAE, com possibilidade de utilizar todas as funcionalidades do mesmo, nomeadamente as de consulta e de produção de relatórios e respetivo *download*.

38. A cláusula 47.<sup>a</sup> estabelece que a exploração do serviço público deve observar os requisitos relativos a títulos e tarifas que constam do anexo 7 ao caderno de encargos, nomeadamente em termos dos títulos de transporte a disponibilizar e os valores máximos a praticar. Esta cláusula determina ainda a fórmula de atualização das tarifas, que consiste numa média ponderada da taxa de atualização tarifária (TAT), estabelecida de acordo com a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, com ponderador de 25%, e, com ponderador de 75%, da taxa de atualização extraordinária, a qual resulta, ela própria, de uma média ponderada da taxa de variação do preço dos combustíveis, da taxa de variação dos custos com pessoal e da taxa de variação das amortizações, com os maiores coeficientes de ponderação afetos aos custos com pessoal e aos combustíveis.
39. Esta cláusula 47.<sup>a</sup> estabelece ainda que a concessionária tem a obrigação de disponibilizar as bonificações e/ou descontos tarifários determinados pelo Estado, sendo exemplo disso o passe 4\_18, o passe sub23 e outras bonificações tarifárias que venham a ser impostas pelo Estado ou autoridade de transportes.
40. De acordo com a cláusula 49.<sup>a</sup>, a concessionário tem a obrigação de implementar um sistema de bilhética e validadores em todos os veículos afetos à exploração do serviço público, de acordo com os requisitos estabelecidos no anexo 6 ao caderno de encargos.
41. A cláusula 51.<sup>a</sup> estabelece que todos os proveitos relativos às atividades objeto da concessão, nomeadamente as receitas tarifárias, revertem a favor da concessionária. Assim, são proveitos da concessionária: i) os proveitos das atividades concessionadas; ii) os proveitos das atividades acessórias; iii) as compensações por obrigações de serviço público (indenizações compensatórias) pagas pelo concedente à concessionária; iv) as compensações por obrigações de serviço público adicionais; v) outras compensações atribuídas pelo Estado ou por outra entidade pública, relativas às atividades concessionadas. De igual forma, todos os custos relativos às atividades objeto da concessão correm por conta da concessionária.
42. O valor máximo de compensação anual é, de acordo com a cláusula 52.<sup>a</sup>, de 300 mil euros, o que resulta num preço base, calculado como a soma das compensações anuais em toda a duração do contrato, de [CONFIDENCIAL].
43. De acordo com a cláusula 54.<sup>a</sup>, a determinação, pela concedente, da realização de obrigações de serviço público adicionais dá lugar ao apuramento do efeito financeiro líquido dessas mesmas obrigações e, caso este seja negativo, ao pagamento de

compensações por obrigações de serviço público adicionais. A fórmula de cálculo daquele efeito financeiro líquido consta do anexo 8 ao caderno de encargos e considera o efeito financeiro líquido dos acréscimos de oferta, das bonificações ou redução tarifárias e de outras incidência incrementais, nomeadamente redução de custos ou aumentos de receitas.

44. A cláusula 56.<sup>a</sup> estabelece que o concedente tem direito a uma partilha de 50% dos benefícios financeiros imprevisíveis ocorridos e que não resultem da eficiente gestão da concessionária, assim com a uma partilha de 50% dos benefícios da exploração do serviço público, nos termos do artigo 30.º do RJSPTP.
45. A cláusula 57.<sup>a</sup> estabelece que o operador tem direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro<sup>7</sup> do contrato no caso de modificação unilateral, imposta pelo concedente, das condições de desenvolvimento das atividades e serviços integrados no objeto da concessão ou no caso de aprovação de regulamentos municipais que tenham impacto direto sobre as receitas e/ou custos respeitantes às atividades e serviços integrados no objeto da concessão, e se de tal resultar *“comprovadamente, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do contrato que provoque uma variação do VAL acionista superior a [CONFIDENCIAL desde a data em que ocorreu o(s) evento(s) gerador(es) da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da concessão”*.
46. A cláusula 63.<sup>a</sup> estabelece que o concedente detém os poderes de direção do modo de execução da exploração do serviço público, salvaguardando, no entanto, a autonomia da concessionária.
47. Relativamente aos poderes de fiscalização, estes são atribuídos à concedente, de acordo com a cláusula 65.<sup>a</sup>, sem prejuízo da fiscalização por outras entidades públicas, entre as quais a AMT.
48. A cláusula 66.<sup>a</sup> determina a obrigação de a concessionária contratar a realização de uma auditoria externa anual, de acordo com os requisitos estabelecidos no anexo 13. Esta auditoria, que deve ser realizada por uma entidade independente, sem fins lucrativos e com reconhecida idoneidade, tem como objetivo aferir a fiabilidade dos registos e relatórios produzidos pelo sistema de bilhética do operador, pelo sistema de apoio à exploração e pelo sistema informático de gestão.

---

<sup>7</sup> O pedido de reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato deve incluir: i) proposta do modelo financeiro atualizado pré-evento; ii) proposta de modelo financeiros atualizado pós-evento; iii) fundamentação dos pressupostos utilizados nos modelos financeiros relativos à projeção atualizada dos parâmetros económicos, financeiros e operacionais; iv) estimativa detalhada da redução de receitas e/ou aumento dos custos; v) certificação do revisor oficial de contas relativamente à informação histórica contida nos modelos financeiros atualizados.

49. De acordo com a cláusula 71.<sup>a</sup>, o concedente pode aplicar, à concessionária, sanções pecuniárias e/ou não pecuniárias pelo incumprimento, mora ou cumprimento defeituoso das obrigações da concessionária emergentes do contrato, segundo o princípio da proporcionalidade, sem prejuízo de poderem ser aplicadas outras sanções, designadamente o sequestro e a resolução do contrato.
50. Esta mesma cláusula estabelece que se considera uma violação grave a violação de disposições do contrato cujo resultado seja suscetível de interferir, diminuir ou prejudicar a continuidade, universalidade, disponibilidade ou qualidade do serviço público, designadamente, mas não exclusivamente, qualquer uma das seguintes situações:
- a) Violação grave ou reiterada das normas ou regulamentos legais aplicáveis à segurança de pessoas e bens na exploração do serviço público;
  - b) Incumprimento reiterado das condições contratuais resultantes de aspetos submetidos à concorrência no âmbito do concurso;
  - c) Falta reiterada de capacidade de transporte de todos os passageiros na totalidade ou em parte do serviço público;
  - d) Atraso no cumprimento da data de início do período de exploração;
  - e) Desvio do objeto do contrato pela concessionária;
  - f) Interrupção ou abandono da totalidade ou de parte da exploração do serviço público ou apresentação de um indicador de desempenho de cumprimento do número de circulações previstas inferior a 98, por facto imputável à concessionária;
  - g) Oposição reiterada pela concessionária ao exercício da fiscalização e monitorização por parte do concedente ou de outras entidades públicas com funções de fiscalização e monitorização ou repetida desobediência às instruções deste ou, ainda, sistemática inobservância das disposições contratuais, legais ou regulamentares aplicáveis;
  - h) Cessão da posição contratual da concessionária sem autorização do concedente;
  - i) Verificação de decréscimo reiterado dos níveis de procura no serviço público por causa (ato ou omissão) imputável à concessionária e que não decorra de situações motivadas por fatores externos à exploração do mesmo;
  - j) Incumprimento reiterado das obrigações de prestação de informação, prestação reiterada de informações não fidedignas ou prestação de informações falsas por parte da concessionária;
  - k) Realização de transações com partes relacionadas em violação do disposto no Contrato;

- l) Recusa ou omissão em proceder à adequada conservação e manutenção dos meios de exploração afetos ao estabelecimento da concessão;
  - m) Dissolução ou insolvência da concessionária;
  - n) Incumprimento de decisões arbitrais ou judiciais relacionadas com a concessão;
  - o) Recusa ou impossibilidade de a concessionária retomar a concessão após sequestro, bem como se, após essa retoma, persistirem as situações que motivaram o sequestro;
  - p) Incumprimento, pela concessionária, de decisões ou sentenças proferidas por entidades competentes para tal;
  - q) Exercício, pela concessionária, de prática fraudulenta que lese o interesse público;
  - r) Falta de pagamento, pela concessionária, de quaisquer impostos, taxas ou contribuições;
  - s) Condenação da concessionária por qualquer delito que afete de forma grave a sua honorabilidade profissional e a impeça de desenvolver qualquer uma das atividades concedidas;
  - t) Qualquer incumprimento do contrato que perturbe gravemente o normal funcionamento da concessão ou do serviço público.
51. De acordo com a cláusula 72.<sup>a</sup>, o montante das sanções pecuniárias referidas anteriormente pode variar entre 500 euros e 100 mil euros, por cada situação de incumprimento. O concedente pode ainda optar pela fixação de uma sanção pecuniária diária, cujo montante pode variar entre 50 euros e 10 mil euros, por cada situação de incumprimento. Por fim, o valor máximo acumulado de sanções pecuniárias aplicáveis durante a concessão é de 500 mil euros.
52. Em alternativa ou cumulativamente às sanções pecuniárias, o concedente pode, de acordo com a cláusula 73.<sup>a</sup>, aplicar sanções não pecuniárias que consistem, designadamente, na advertência da concessionária e/ou na publicitação do ato ou omissão que deu origem à aplicação da sanção.
53. A cláusula 78.<sup>a</sup> estabelece que há lugar a resolução do contrato pela concedente, sem direito a compensação financeira, nos seguintes casos: i) incumprimento grave e reiterado por parte da concessionária das obrigações legais, regulamentares ou decorrentes do contrato; ii) aplicação do montante máximo de penalidades; iii) a concessionária se apresente a processo de insolvência ou esta seja declarada por tribunal e não exista decisão de recuperação; iv) se for retirado à concessionária, seja

por que forma jurídica for, o alvará comprovativo da autorização para o exercício da atividade objeto do contrato; v) se a concessionária ceder a respetiva posição contratual a terceiro ou celebrar qualquer subcontrato em violação do disposto no contrato; vi) situação de força maior; vii) motivos de interesse público; viii) demais situações previstas no contrato.

54. Também a concessionária pode resolver o contrato, de acordo com a cláusula 79.<sup>a</sup>, embora não possa interromper nem suspender o cumprimento das suas obrigações até à efetiva resolução do contrato, comprometendo-se ainda a prestar todo o auxílio que lhe seja solicitado pela concedente.
55. A cláusula 81.<sup>a</sup> estabelece que os bens e direitos integrantes do estabelecimento da concessão, incluindo aqueles que venham a ser criados, construídos, adquiridos ou instalados pela concessionária em cumprimento do contrato reverterem gratuitamente a favor do concedente no termo do período de exploração, ou no momento da extinção da concessão.
56. A cláusula 85.<sup>a</sup> define as disposições relativas ao gestor do contrato, estabelecendo que este tem, entre outras, as competências seguintes: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre as partes contratantes; (iii) elaborar relatórios sobre o desempenho da concessionária; e (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.

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

57. O artigo 1.<sup>o</sup> estabelece que o objeto do concurso é a adjudicação do direito à celebração do contrato de concessão de exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros.
58. O artigo 10.<sup>o</sup> estabelece que as propostas devem ser constituídas por: i) documento europeu único de contratação pública (DEUCP); ii) proposta de exploração do serviço público, de acordo com o anexo 1 ao programa de procedimento; iii) no caso de o concorrente revestir a forma de agrupamento, declaração com a indicação da participação que cada um dos membros do agrupamento deterá no capital social da sociedade cocontratante; iv) instrumento de mandato do representante, se aplicável.
59. O artigo 13.<sup>o</sup> dispõe que a adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela modalidade melhor relação qualidade-preço. Neste sentido, será adjudicada a proposta que obtiver o valor mais

elevado na pontuação global da proposta. A pontuação global da proposta corresponde a uma média ponderada das pontuações afetas aos fatores compensação por obrigações de serviço público, remuneração unitária e emissões da frota, na qual os ponderadores são 70%, 5% e 25%, respetivamente.

60. O fator compensação por obrigações de serviço público resulta da diferença entre o preço base e o montante da compensação anual proposta pela concessionária vezes os 5 anos de duração do contrato. Este fator é tanto mais elevado quanto maior for a diferença entre aqueles dois termos.
61. O fator remuneração unitária resulta da média ponderada entre a remuneração unitária dos serviços regulares e a remuneração unitária dos serviços de transporte a pedido. A AMT questionou o Município de Amarante sobre qual a justificação para que a remuneração unitária base fosse a mesma nos serviços regulares e nos serviços de transporte a pedido. De acordo com este último, a remuneração unitária é a mesma porque, apesar de os custos superiores do transporte a pedido, o seu peso no serviço total concessionado é residual, o que permite compensar a diferença nos custos.
62. O fator emissões da frota é tanto maior quanto maior for a diferença entre a classe global de emissões ponderada, calculada nos termos do anexo 4 ao caderno de encargos, e a classe base que, de acordo com o programa de procedimento, é a classe 3.
63. O artigo 19.º estabelece que, caso de a decisão de adjudicação implicar uma operação de concentração sujeita a notificação prévia nos termos do direito nacional e europeu da concorrência aplicável, deve o adjudicatário notificar a autoridade da concorrência competente e informar simultaneamente a entidade adjudicante da notificação referida e mantê-la atualizada sobre os desenvolvimentos do procedimento.
64. O artigo 27.º estabelece que o adjudicatário deve, no prazo de 30 dias, constituir a sociedade comercial, com a qual será outorgado o contrato e deve também apresentar documentação comprovativa da constituição da referida sociedade comercial e da realização integral do seu capital social.

## **V – DO PARECER**

### **Autoridade de transportes**

65. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento, estabelece que “*«Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de*

*passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades”;*

66. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais<sup>8</sup> e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais<sup>9</sup>.
67. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos.
68. Neste contexto, considera-se que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>10</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade intermunicipal e a melhoria dos serviços prestados às populações<sup>11</sup>.
69. No caso concreto, estando em causa linhas municipais, intermunicipais e inter-regionais, constata-se que o procedimento foi objeto de articulação entre o Município de Amarante e a CIM do Tâmega e Sousa.

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

70. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público

---

<sup>8</sup> De acordo com o RJSPTP “«*Serviço público de transporte de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos”.

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

<sup>10</sup> Tal como refere o Guião do IMT disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007”, “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

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

de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição a operadores de serviço público, através da celebração de contrato de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência daquele serviço público.

71. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
- *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*
- *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.*

72. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>12</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”<sup>13</sup>.*

73. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações*

---

<sup>12</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão Europeia *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>13</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

*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.”*

74. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*
75. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos “*gross cost*” e “*net cost*”, em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;
  - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
  - A autoridade de transporte realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
  - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “*net cost*”;
  - O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;

- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
76. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>14</sup> <sup>15</sup> assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na concessão o operador é o maior responsável por ambos.
77. No caso concreto, o Município de Amarante optou por um contrato de concessão (“*net cost*”), pelas razões seguintes:
- Não ser possível prever, sem uma incerteza relevante, a evolução da procura para a nova rede;
  - A existência de um risco não negligenciável de que a receita da nova rede seja inferior à receita da rede atual;
78. O Município de Amarante não ter vocação nem estrutura de recursos humanos, meios técnicos e financeiros necessários para gerir a operação e para assegurar o serviço público de transportes que ambiciona para a população do seu território.
79. Aliás, de sublinhar que o exercício de diagnóstico realizado pelo Município de Amarante constitui um relevante exemplo de como a informação relativa aos circunstancialismos locais fundamenta de forma determinante a escolha do modelo concursal adequado ao caso concreto. De sublinhar igualmente a realização de múltiplos exercícios de levantamento e avaliação da realidade do território, o que confere maior certeza à política pública que se pretende desenvolver, bem como uma maior garantia de que não só se pode alcançar uma maior maximização dos recursos públicos como oferecer o melhor serviço que aqueles recursos permitem.
80. É disso exemplo a opção do Município de Amarante de reestruturar a rede do serviço público de transportes rodoviário de passageiros, de forma a “*contribuir para a afirmação de Amarante como um município dinamizador a nível regional e nacional, na implementação de uma estratégia de mobilidade sustentável [na qual] o transporte público deve assumir um papel preponderante*”. Assim, a nova rede é composta por 25 linhas de serviço público de transporte de passageiros municipal e 3 linhas de transporte

---

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

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

urbano.

81. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*<sup>16 17 18</sup>. *“Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE”*.
82. No caso do Regulamento, o anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:
- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
  - As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>19</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.
83. Acrescenta ainda a Comissão Europeia que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as*

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

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

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

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

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

84. O estudo da viabilidade económico-financeira da concessão apresentado pelo Município de Amarante quantifica os custos e proveitos associados à exploração do sistema público de transporte de passageiros na região, o que permite concluir que os custos são superiores às respetivas receitas, pelo que daí decorre a necessidade de pagar ao operador uma compensação pela obrigação de serviço público (indemnização compensatória).
85. Face à documentação apresentada e à descrição das disposições do procedimento concursal, podemos concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de concorrente(s) para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse comercial do(s) operador(es), a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um

---

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

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

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

serviço público de qualidade, na perspetiva pública.

86. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer um operador em relação a outros em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas atribuído na sequência de procedimento concursal), e perante perspetivas de rentabilidade que se afigura permitirem cobrir os custos ocasionados com o serviço público mas também adequada remuneração.
87. O estudo de viabilidade económico-financeira apresentado pelo Município de Amarante seguiu a abordagem do “*value for money*” e assentou em dados recolhidos junto do Município de Amarante, dos operadores que operam no território, do SIGGESC e do INE. A metodologia preconizada foi a de quantificar os custos e proveitos para a rede atual, e de os usar como referência para a nova rede. Esta quantificação foi feita segundo os critérios da procura (número de passageiros) e da oferta (número de quilómetros produzidos).
88. Assim, de uma forma simplificada, o estudo considera os custos, diretos e indiretos, da rede atual, suportados pelos principais operadores que operam na área de abrangência do Município de Amarante e relacionam esses custos, por um lado, com os quilómetros produzidos na rede atual, obtendo assim o indicador do custo/km produzido (ótica da oferta), e, por outro lado, com o número de passageiros, também na rede atual, obtendo assim o indicador do custo/passageiro (ótica da procura). Esta análise é feita separadamente para a rede urbana e para a rede municipal.
89. Assim, os valores de referência do custo médio na rede municipal são de [CONFIDENCIAL] euros por quilómetro produzido ou [CONFIDENCIAL] euros por passageiro. Na rede urbana, aqueles valores são de [CONFIDENCIAL]L euros e [CONFIDENCIAL] euros, respetivamente.
90. A multiplicação do custo/km.produzido pelo número de quilómetros produzidos na nova rede urbana resulta na estimativa de custo total na rede urbana. O mesmo cálculo pode ser feito para a rede municipal e o custo total (ótica da oferta) é a soma dos custos com ambas as redes. O mesmo exercício pode ser feito para obter a estimativa dos custos na ótica da procura, substituindo o número de quilómetros produzidos pelo número de passageiros.
91. Desta forma, e considerando um total de cerca de 693 mil quilómetros produzidos na nova rede, a estimativa de custo total anual da nova rede (ótica da oferta) é de cerca de [CONFIDENCIAL] euros. Por outro lado, considerando um total de cerca de 640 mil passageiros, a estimativa de custo total anual da nova rede (ótica da procura) é de cerca

de [CONFIDENCIAL] euros.

92. Em termos de receitas, foram igualmente consideradas as receitas dos principais operadores que operam na área de abrangência do Município de Amarante, as quais também foram relacionadas com o número de quilómetros produzidos (ótica da oferta) e com o número de passageiros (ótica da procura).
93. Aplicando a mesma metodologia descrita nos pontos anteriores, os valores de referência da receita média na rede municipal são de [CONFIDENCIAL] euros por quilómetro produzido ou [CONFIDENCIAL] euros por passageiro. Na rede urbana, aqueles valores são de [CONFIDENCIAL] euros e [CONFIDENCIAL] euros, respetivamente. Em termos de receita total associada à nova rede, esta varia entre cerca de [CONFIDENCIAL] euros (ótica da procura) e cerca de [CONFIDENCIAL] euros (ótica da oferta).
94. Considerando os montantes acima referidos, o estudo conclui que o montante total da indemnização compensatória, no prazo dos 5 anos de duração do contrato, deve estar incluído entre os [CONFIDENCIAL] euros e os [CONFIDENCIAL] euros, consoante a taxa de lucro que seja considerada razoável. De acordo com o acima referido, o Município de Amarante optou por um preço base, para a totalidade do contrato, de [CONFIDENCIAL] euros, que corresponde a uma taxa de lucro razoável de 2,8%.
95. Considerando este montante global de indemnização compensatória, o operador é remunerado em [CONFIDENCIAL] euros por quilómetro produzido (ou [CONFIDENCIAL] euros sem aplicação das taxas de atualização).
96. O estudo em causa apresenta algumas análises de sensibilidade dos montantes acima referidos, que parecem confirmar a estabilidade dos mesmos.
97. No caso concreto, é tido em conta o adequado retorno ao operador e, face aos dados apresentados, pode estimar-se que existe rentabilidade acionista do projeto, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade<sup>23</sup>.
98. Quanto a este aspeto, de referir que os contratos de serviço público a ser celebrados no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estão muito condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude de cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco

---

<sup>23</sup> Quanto a este aspeto também a CIM avaliou a possibilidade de explorar diretamente o serviço, concluindo que a sua prossecução pelo operador privado oferece superiores vantagens, tendo fundamentado tal consideração.

operacional.

99. Assim, considera-se que a rentabilidade considerada não é excessiva face aos circunstancialismos específicos e locais e ao nível de riscos identificado na documentação de fundamentação, afigurando-se que a mesma será relevante para a atratividade do concurso e para garantir o menor nível de esforço público.
100. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte da primeira, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
101. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, mas estende-se à execução desses mesmos instrumentos.

### **Obrigações contratuais/Indicadores**

102. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente dados económicos, financeiros e de exploração, que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente a AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>24</sup>.
103. É também essencial a transmissão de informação operacional, que permita dar resposta às obrigações de reporte previstas no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, assim como elaborar os relatórios públicos previstos no Regulamento.
104. No que se refere a indicadores de desempenho, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e encontrar as causas de disrupções e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixados, tornando mais transparente a oferta de transporte público que o operador consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estima

---

<sup>24</sup> De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral, no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento.

poder disponibilizar.

105. No caso concreto, são estabelecidos indicadores de desempenho, relacionados com o número de circulações previstas e com o cumprimento de horários, aos quais correspondem sanções pelo seu incumprimento, também elas explicitamente definidas.
106. Por outro lado, resulta que o apuramento do cumprimento de indicadores de sanções contratuais é efetuado com base anual. A AMT questionou o Município de Amarante sobre esta opção, referindo a importância de um apuramento mais regular, sugerindo que este pudesse ter uma regularidade mensal, de forma a evitar diluir, num período alargado, quebras relevantes da prestação do serviço público, sugestão que o município, nas interações mantidas, aceitou. De facto, a AMT considera ser este um aspeto crítico, uma vez que o relacionamento com os passageiros deve estar sujeito a um nível de exigência superior ao do cumprimento de outras obrigações de âmbito meramente administrativo. Com efeito, o objetivo principal do contrato público em causa é a prestação de um serviço público de transporte de passageiros a cidadãos e o financiamento público de um sistema que não cumpre critérios mínimos de eficiência e vinculatividade não seria aceitável, nem defenderia adequadamente o interesse público em causa
107. De sublinhar, finalmente, que o caderno de encargos não previa, na sua redação original, a graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, como tem sido recomendação da AMT em outros procedimentos semelhantes. Na sequência das interações entre a AMT e o Município de Amarante, não foi contrariada esta opção, tendo este se comprometido a integrar esta graduação nas versões finais dos documentos do procedimento em causa.

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

108. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que o Município de Amarante optou pela manutenção do tarifário atual, o que induz um menor risco de procura da concessão, designadamente pela aplicação de regras nacionais de atualização tarifária. Desta forma, articula-se a exploração do serviço público com a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, bem como com o artigo 274.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2019 e que estabelece o Programa de apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)<sup>25</sup>, bem como com o Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República n.º 94/2019, 2.ª série, de 16 de maio.

---

<sup>25</sup> Posteriormente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro.

109. No que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que, além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento, o mesmo foi estabelecido de forma a assegurar a sustentabilidade e a racionalidade do contrato de serviço público. Com efeito, de acordo com o Município de Amarante, a fixação do prazo tem influência significativa no nível de risco aceitável para a futura concessionária, assim como no estímulo aos ganhos de eficiência e produtividade.
110. Assim, o Município de Amarante justificou a opção por um prazo de duração da concessão de cinco anos com seguintes razões:
- Estimula a atratividade do concurso e a concorrência entre potenciais concorrentes;
  - Assegura o desenvolvimento do mercado de transporte público no território de Amarante;
  - Assegura o interesse e a atratividade pelo investimento no serviço público de transporte de passageiros por parte da futura concessionária;
  - Permite que decorra tempo suficiente para capacitação dos recursos (físicos, humanos, tecnológico, etc...) da autoridade de transportes de Amarante;
  - Mitiga riscos e assegura um prazo de estabilidade e previsibilidade mínimas para todas as partes interessadas.
111. De sublinhar, ainda, que se considera que a opção de fixação do prazo contratual de 5 anos é favorável a uma melhoria na dinâmica do serviço público, uma vez que, com a experiência adquirida na gestão de um contrato de duração razoável (inferior ao máximo de 10 anos), será possível, em nova submissão à concorrência, potenciar ainda mais os objetivos de maximização de recursos públicos e melhoria do serviço aos passageiros.

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

112. A Comissão Europeia, nas orientações já citadas, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.
113. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm de conhecer as informações próprias do setor, tais como a estrutura de custo adequada para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge

da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude do facto dos potenciais concorrentes poderem ser os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de ser garantido que a informação essencial está acessível a todos os concorrentes.

114. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>26</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”*.
115. Por outro lado, quanto a este aspeto, importa referir que, não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>27</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na implementação desses serviços.
116. Sublinha-se, a este propósito, que o facto de estar em causa a implementação de uma nova rede de transportes em Amarante contribui para esbater as vantagens potenciais do incumbente.
117. Por fim, é relevante a referência ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>28</sup>. Caso se venha a justificar, o mesmo é da responsabilidade do operador mas, de acordo com o caderno de encargos, este tema a obrigação de manter a autoridade de transportes informada sobre o andamento do processo.

### Disposições laborais

118. De acordo com o ponto 2.2.8. das orientações da Comissão Europeia já mencionadas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que*

<sup>26</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>.

<sup>27</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

<sup>28</sup> Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência [http://www.concorrencia.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avallacao%20Previa.pdf](http://www.concorrencia.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avallacao%20Previa.pdf).

*proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços»”.*

119. Referem também aquelas orientações<sup>29</sup> que as autoridades competentes dispõem de diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento; (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência; ou (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
120. Ainda segundo as mesmas orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes”.*
121. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios

---

<sup>29</sup> “Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”

de sustentabilidade social no seio do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

122. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do Código do Trabalho (CT), *“a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT”*.
123. Neste contexto, o Município de Amarante introduziu um mecanismo de proteção dos atuais trabalhadores dos operadores incumbentes, na medida em que estabelece, no caderno de encargos, que a *“concessionária deverá desenvolver os seus melhores esforços para integrar na sua estrutura de recursos humanos os trabalhadores que, ao serviço dos anteriores concessionários, tenham exercido, na prestação de serviço público anterior, funções correspondentes às funções incluídas no objeto do presente contrato de concessão; essa integração deverá ocorrer na medida em que os mesmos estejam disponíveis para o efeito, bem como que a sua integração seja adequada às necessidades da estrutura de recursos humanos da concessionária e que os mesmos disponham do devido nível de qualificações, habilitações e certificações nos termos legais, bem como experiência profissional”*.
124. De qualquer modo, devem os operadores pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>30</sup>, prestando toda a informação que seja necessária ao Município de Amarante, e, quando solicitado, à Autoridade para as Condições do Trabalho.

### **Racionalidades basilares**

125. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação

---

<sup>30</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão Europeia: *“O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”*.

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

126. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço público de transporte rodoviário de passageiros em Amarante com condições de estabilidade necessárias à implementação e promoção da nova rede de transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados pelo Município de Amarante, no âmbito do estudo de viabilidade económico-financeira, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
127. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias.
128. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município de Amarante e os operadores.
129. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a contrapartida de um melhor serviço poderá não acarretar qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
130. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço público de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço.
131. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
132. No que diz respeito aos utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o

sistema ser gerido por uma entidade com proximidade e conhecimento das reais necessidades dos utilizadores pode contribuir para potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento o facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.

133. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT, em articulação com os poderes organizacionais do Município de Amarante, pode potencialmente promover os direitos e interesses dos consumidores e utilizadores do transporte público, mas também daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
134. Também no interesse destes, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais pode potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
135. Atenta o caso concreto, poder inferir-se que um dos segmentos mais interessado, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e 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.
136. Com um leque mais alargado de alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema assente na utilização da viatura privada.
137. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

## **VI – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES**

138. Não obstante a extensão e rigor demonstrados no contrato ora presente, designadamente no que se refere a indicadores de monitorização, considera-se ser de

determinar que:

- Sejam alteradas as cláusulas 71.<sup>a</sup> e 72.<sup>a</sup> do caderno de encargos, de forma a que as mesmas integrem a graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, como tem sido recomendação da AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à análise casuística, ao exercício de proporcionalidade e à adequação deste com o eventual benefício económico resultante da conduta infratora;
- Seja consagrado o apuramento do cumprimento de indicadores de sanções contratuais de forma periódica, inferior a uma base anual – sugerindo-se regularidade mensal - de forma a evitar diluir, num período alargado, quebras relevantes da prestação do serviço público;
- Seja dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório público sobre as obrigações de serviço público da competência do Município de Amarante, tendo também em conta a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio.;
- Seja elaborado um relatório anual, interno, que permita a avaliação do modelo financeiro e que confirme que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações têm aderência à realidade e de que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e, por outro lado, que o défice operacional resulta efetivamente da imposição pública e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.
- Seja garantida a utilização de um sistema de contabilidade analítica, nos termos previstos no anexo ao Regulamento, designadamente e entre outros, para analisar os gastos e rendimentos das linhas sobrepostas com outros serviços de transportes, para melhor monitorização dos impactos concorrenciais;
- Seja efetuado um acompanhamento no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo na implementação do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

- Seja previsto de forma expressa, nas peças do procedimento, um conjunto mínimo de informação quanto ao território e sistema de transportes (km, procura, etc..), que permitam a concorrentes não instalados no território poderem elaborar propostas, mitigando vantagens concorrenciais de operadores incumbentes;
- Sejam publicitadas, previamente, as regras de funcionamento e eventuais custos de utilização nos interfaces/terminais para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, no sentido de garantir o acesso transparente, equitativo e não discriminatório a interfaces e terminais rodoviários
- Seja garantida, a todo o tempo, a articulação com outras autoridades de transportes quanto aos respetivos sistemas de transporte, de forma a assegurar as condições concorrenciais equitativas e a sustentabilidade económico-financeira dos serviços de transportes da região;
- O contrato seja acompanhado de despacho de designação nominal do Gestor do Contrato, considerando as recomendações do Tribunal de Contas<sup>31</sup>.

139. Finalmente, deve ainda o Município de Amarante:

- Quanto ao n.º 3 da cláusula 26.ª, e de forma a tornar inequívoco o que se entende por “*motivos não imputáveis à concessionária*”, expressar que naquele conceito estão incluídos os motivos de força maior, bem como outros, que poderão ser exemplificados;
- Dar cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a respetiva fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

## VII – DAS CONCLUSÕES

140. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Amarante estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável;

---

<sup>31</sup> <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>.

- b) De referir, igualmente, que a *compliance* acima mencionada afere-se, não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal e na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviço público de transportes de passageiros no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais<sup>32</sup>;
- c) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município de Amarante, que permita, entre outros, estabelecer a transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, na atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, e nas regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.
141. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:
- a) São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecossistema da Mobilidade e Transportes* regional e local, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas;

---

<sup>32</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

- a) Antevê a maximização dos recursos públicos existentes, tendo em conta o esforço financeiro público que é necessário para sustentar um sistema de transportes mais eficiente, abrangente, inclusivo e de maior qualidade.
142. Afigura-se-nos ser igualmente importante, para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município de Amarante, cada um naturalmente no exercício da missão específica e diferenciada que a lei lhes consagra, o que pode reforçar a confiança na prossecução das estratégias empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, conseqüentemente, o emprego.
143. A articulação entre uma autoridade de transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações e autoridade de regulação económica independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da pessoa, consubstancia a garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade portuguesas.

Lisboa, 19 de março 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho