

PARECER N.º 94/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Castelo Branco (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por email datado de 18-11-2020, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, as peças do procedimento de “Contratualização dos Serviços de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros do Município de Castelo Branco”.
2. Aquela comunicação é composta por um documento de enquadramento e fundamentação, bem como pelas peças do procedimento de concurso público, e ainda instrumentos de planeamento tidos em conta, tendo ainda sido solicitados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT, em 18-11-2020 e 19-11-2020, os quais foram respondidos a 26-11-2020.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* legal, e, em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários, nomeadamente, *i*) investidores, *ii*) profissionais/ utilizadores/utentes /consumidores e/ou cidadãos e *iii*) e contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

¹ 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.

² 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.

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

8. Foi apresentado um documento pelo Município, denominado de “*Contratualização dos Serviços de Transporte Público Coletivo Rodoviário de Passageiros do Município de Castelo Branco - Relatório de caracterização da situação atual, proposta de rede e requisitos do concurso*”, que visa enquadrar o procedimento para a contratualização dos serviços de transporte urbano e municipal.
9. É referido que, atualmente, o serviço público rodoviário de passageiros municipal é assegurado por 2 operadores: ATF – Auto Transportes do Fundão (3 carreiras) e Rodoviária da Beira Interior, S.A. (14 carreiras) e que o serviço público de transporte de passageiros urbano (5 carreiras) é assegurado também por esta, sendo que ambas também asseguram serviços de transporte especializado escolar.⁶
10. A rede atual é composta por 17 carreiras municipais, que garantem 194 circulações em dias úteis no período escolar e 55 circulações em dias úteis no período não escolar e em dia de fim-de-semana regista-se 1 circulação/dia em ambos os períodos. Serve cerca de 93,6% da população, mas não assegura serviços mínimos em 3 lugares. A rede urbana de Castelo Branco abrange todo o perímetro urbano de Castelo Branco e 1 circuito especial escolar. O transporte escolar no município é assegurado por 2 Serviços regulares de transporte público.
11. O documento contém igualmente a caracterização sociodemográfica do concelho de Castelo Branco, desagregada por freguesia, bem como a identificação dos diversos fluxos modais entre as mesmas, tendo em conta as diversas ligações urbanas e municipais (interurbanas) existentes (no período escolar e fora dele). Daquele documento decorre a clara predominância da cidade de Castelo Branco, em todos os indicadores, face às restantes freguesias do Município.
12. Quanto aos transportes escolares, foi estimado um total de [confidencial] alunos e custos de €[confidencial].
13. Na generalidade, a rede a contratualizar corresponde à atual rede com pequenos ajustes na rede municipal e incrementos na rede urbana, de forma a melhorar a cobertura territorial, garantir os serviços mínimos do RJSPTP, bem como a otimizar a oferta face à procura, admitindo que alguns troços possam ser efetuados em regime de transporte flexível.

⁶ Anteriores procedimentos foram validados pela AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/2202/ppv_almeida_beja_castelobranco_mediotejo_pinhel_tomar.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2173/ppv_viseu_dao_lafoes_albufeira_castelobranco.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2133/comunicado_ppv_castelobranco_lamego_almeida_montalegre.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2102/ppv_castelobranco.pdf

14. Neste último caso, refere o documento que, quanto ao serviço de transporte a pedido, os trajetos alvo deste serviço constarão do presente concurso, e serão realizados com os meios do operador selecionado, mas só serão realizados se houver reserva antecipada da viagem. Em caso de existência de, pelo menos, 1 passe mensal em qualquer localidade assinalada neste tipo de serviço fará com que o mesmo se realize com carácter regular, sem necessidade de reserva.
15. Refere-se ainda que o município é proprietário de um terminal rodoviário (com 10 cais) com capacidade para acolher todos os transportes que servem a cidade e que no âmbito do procedimento de contratualização deverão ser definidas as regras de acesso e utilização, bem como as taxas a pagar para que os concorrentes possam considerar estes valores no seu modelo económico-financeiro.
16. O tarifário em vigor é definido em função de escalões quilométricos origem/destino, referindo-se que a informação disponível teve em conta estatísticas mais recentes.
17. A estimativa da receita anual dos operadores com a venda de títulos de transporte de passageiros (receitas de bilhética) é de cerca de [confidencial] de compensações por obrigação de serviço público).•A estimativa de receita baseou-se nos dados do PART fornecidos pelos dois operadores (relativamente aos passes), na informação de bilhética fornecida pela ATF (bilhetes) e na informação do município de Castelo Branco referente às compensações e aos valores dos passes escolares. Os valores de bilhética da RBI foram estimados com base numa repartição de 70% de passes e 30% de bilhetes.
18. Mais se refere que as *“lacunas referentes ao reporte da informação sobre a bilhética por parte do operador RBI não permite neste momento desenvolver uma nova proposta de tarifário”* pelo que, com a manutenção do atual tarifário existirá *“menor risco em termos de estimação das receitas da concessão (caso não exista informação fiável)”*.
19. Acrescenta que:
 - *“O Orçamento de Estado para 2019 aprovou o Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos, tendo consagrado uma verba de 138,6milhões de Euros para todo o país, para 2020. Á CIMBB, a quem a AT castelo Branco delegou competências em matéria de gestão deste programa coube o valor de 172941,00€ ao qual acresce 4324€ (comparticipação mínima dos municípios) em2020 o montante é de 253525€, dos quais 230477€ de transferência do Fundo Ambiental e 23048€ relativos à participação mínima dos municípios.*

- *A aplicação do PART no município de Castelo Branco, orienta-se pelo Regulamento n.º 458/2019 para as Autoridades de Transportes da Beira Baixa consubstancia-se numa redução transversal de 40% no preço dos passes normais (incluindo 4-18 e sub-23) e de 75% nos passes para desempregado e idosos. É ainda aplicado um desconto para as famílias com a gratuidade do 3º utilizador de passe de assinatura mensal.*
 - *Importante ter presente que não existe qualquer compromisso do Estado relativamente à continuidade da medida e aos valores a atribuir, pelo que para efeitos de elaboração do modelo económico considera-se apenas o valor total do tarifário, e assegurando-se em sede das peças do procedimento a obrigatoriedade dos operadores aplicarem os descontos que vierem a ser determinados por esta AT, em sede de PART ou de outras imposições tarifárias.”.*
20. A idade média aproximada da frota dos veículos afetos à operação no Município é de 22 anos nos autocarros afetos à operação interurbana e de 16 anos nos autocarros afetos à operação urbana, sendo que, na generalidade, não se encontram preparados para o transporte de pessoas com mobilidade reduzida e apenas 58% está equipado com ar condicionado, pelo que se pretende baixar a idade média dos veículos para 16 anos e que 100% disponha de climatização (aquecimento e ar condicionado).
21. Quanto ao modelo contratual refere-se que *“a ausência de informação detalhada sobre a oferta e procura dos serviços condiciona o desenvolvimento de uma proposta mais robusta e a sustentação de eventuais compensações por OSP”*, propõe-se que o modelo contratual seja de concessão do serviço público do transporte de passageiros, uma vez que *“o operador explora o serviço público em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros”*, existem *“vantagens quando implica avultados investimentos em infraestruturas e material circulante”* e *“implica maior capacidade de controlo por parte do concedente”*.
22. Quanto à opção pelo modelo de rede, de lote único, face às 3 redes existentes, pretende-se obter ganhos de eficiência e economias de escala, e alcançar um universo de operadores com capacidade técnica e financeira para prestar o serviço pretendido, com o conseqüente aumento da concorrência potencial, além de que se alcança maior facilidade de articulação operacional entre as duas redes (urbana e municipal), nomeadamente ao nível dos horários, da bilhética e do tarifário, melhorando o esforço de monitorização e gestão dos contratos por parte do concedente.

23. Quanto ao prazo contratual, entende o Município que as concessões mais longas têm a vantagem de permitir ao operador dispor de mais tempo para amortizar os investimentos realizados, resultando num custo mais baixo para a autoridade de transportes, pelo que se opta por um prazo de 5 anos, permitindo minimizar as incertezas associadas a algumas lacunas de informação, nomeadamente custos e receitas dos serviços e assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público, determinar um valor equilibrado para as obrigações de serviço público;
24. Para o estudo de viabilidade económico-financeira, foram considerados pressupostos base do modelo de concessão que o Município considera permitirem obter resultados positivos que viabilizem a concessão:
- *“uma taxa de inflação de 2% para a atualização dos tarifários e dos preços dos bens e serviços adquiridos, adequada para a análise de projetos em parceria, conforme Despacho n.º 13208/2003, de 7 de julho” e foi considerada uma taxa de atualização dos salários de 0,5% ou seja 25% do valor da inflação”. Sendo definido o risco desta concessão do lado do concessionário, “optou-se por uma beta de 50%, tendo em conta a estabilidade do mercado, sem concorrência no mesmo segmento, traduzido num custo do capital próprio de 7,28%.”;*
 - *“foi considerado um valor de veículo-km de [confidencial] VK, correspondente ao somatório dos serviços da rede urbana com [confidencial] VK e do serviço municipal com [confidencial] VK. Foi ainda considerada uma bolsa de 10% de VK adicionais para ajustamentos que forem considerados necessários”.*
 - *“A frota necessária à operação dos serviços da região foi estimada tendo por pressuposto os indicadores de desempenho das empresas com serviços semelhantes no setor, considerada a dimensão da produção, as distâncias e o tipo de utilização. Como pressuposto, considerou-se que a frota será constituída por 27 autocarros standard, 6 na rede urbana e 21 na rede municipal”;*
 - Quanto a investimento, considerou-se *“a aquisição e amortização no período de 5 anos, de veículos usados com 12 anos no primeiro ano de concessão, por forma a não ultrapassar os 16 anos no prazo da concessão, sendo considerado valor residual de venda do equipamento ao valor de mercado, após a utilização dos autocarros usados, com a respetiva amortização” e “custos de investimento em consolas para os veículos, uma máquina de impressão de cartões, software de bilhética e placas de sinalização das paragens,” correspondendo a*

investimento total de €[confidencial], com um valor residual no final da concessão estimado em €[confidencial];

- Quanto a receitas, teve-se como pressuposto de cálculo “a receita média de [confidencial] euros por veículo.km na rede urbana e [confidencial] euros por veículo.km na rede municipal em 2021, afetada ao longo do período da concessão pela atualização com a taxa de inflação e por uma taxa de crescimento da procura de 1% ao ano, nas duas redes. O valor da compensação pelo défice tarifário foi estimado em [confidencial] euros por veículo.km em 2021, atualizado todos os anos com a inflação”;
- Quanto a custos operacionais, considerou-se os “custos com matérias vendidas e consumidas e com fornecimentos de serviços externos, incluem a aquisição de pneus e peças para a frota, a aquisição de combustível consumido em serviço, a manutenção e limpeza da frota, bem como outros fornecimentos de serviços de comunicação, segurança, seguros, água e energia. O preço médio do combustível foi apurado com base no histórico obtido pelo valor de mercado”;
- Quanto a custos com pessoal, teve-se como pressuposto “o nível de produção exigido, a frota estimada e os requisitos de continuidade do serviço público atual e do serviço contratualizado”, estimando-se que “34 colaboradores alcançam os [confidencial] euros no primeiro ano da concessão, com uma atualização dos salários em linha com 25% da inflação nos anos seguintes”.

25. Segundo o Município “o estudo previsional de viabilidade económica e financeira aponta assim para valores de EBITDA, EBIT e resultado líquido positivos na maioria dos anos de exploração”. A saber:

[confidencial]

26. Segundo o Município:

- O estudo previsional “aponta para um resultado final do Valor Atualizado Líquido com a taxa de desconto do custo do capital próprio obtido de [confidencial] %, de [confidencial] euros” e “aponta ainda para uma Taxa Interna de Rentabilidade do acionista de [confidencial] % para o cenário da concessão do serviço público a uma empresa privada e uma TIR de [confidencial] % do projeto”;
- O valor do contrato é de €[confidencial], correspondendo ao somatório dos rendimentos do serviço público e da compensação pelo défice tarifário;

- O valor das compensações a preços constantes é de €[confidencial], correspondendo a €[confidencial] por ano;
- Considerou-se um “financiamento do investimento através de um empréstimo de 65% do respetivo valor, para uma taxa de juro de 5%, a amortizar em prestações constantes ao longo dos 5 anos, no total de €[confidencial].

27. Foi ainda efetuada uma análise de sensibilidade do modelo de viabilidade económica e financeira concluindo-se por alguma sensibilidade do modelo a variações da procura e dos custos com pessoal e combustíveis. Contudo, considera-se *que* “[confidencial]”

Caderno de Encargos⁷

28. No ponto 1 estabelece-se que o concurso tem em vista a celebração de um contrato de concessão, tendo por objeto a prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros de âmbito municipal no município de Castelo Branco⁸.
29. O ponto 2 estabelece que o valor do Contrato, correspondente ao valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, incluindo o valor das compensações a pagar por obrigações de serviço público e bem assim a receita tarifária, é de €[confidencial]. No ponto 4 é fixado o prazo de vigência do contrato em 5 anos
30. O ponto 4 estabelece que existe um período inicial transitório de 90 dias, com o objetivo de mobilizar todos os meios necessários à execução do contratual, e requerer e obter quaisquer autorizações, licenças ou outros títulos legalmente exigíveis.
31. No ponto 6 é estabelecido que o concessionário deve adotar a forma de sociedade comercial tendo por objeto social exclusivo o desenvolvimento das atividades integrantes da concessão, devendo ter capital social mínimo de €100.000(cem mil euros), estando as alterações ao contrato de sociedade sujeitas a aprovação do Município.
32. No ponto 9 é estabelecido que o Município faculta ao concessionário o acesso e utilização dos equipamentos elencados no Anexo III ao CE obrigando-se o concessionário a utilizá-los nos termos aí estipulados, bem como outras infraestruturas que o Concessionário inclua na sua proposta ou venha a afetar à execução do contrato.

⁷ Que tem os seguintes anexos: ANEXO I – Rede e Níveis de Serviço a Contratualizar; ANEXO II – Plano de Exploração; ANEXO III – Equipamentos de suporte; ANEXO IV – Frota e Material Circulante; ANEXO V – Sistema Tarifário e Títulos; ANEXO VI – Sistemas de Bihética e de Apoio à Exploração; ANEXO VII – Publicidade e Outras Atividades; ANEXO VIII – Informação ao Público; ANEXO IX – Compensação das Obrigações de Serviço Público; ANEXO X – Acompanhamento e Fiscalização do Contrato; ANEXO XI – Imagem dos Veículos

⁸ A configuração da rede, incluindo o desenho da rede, descrição das linhas, produção quilométrica, identificação das paragens e indicação de níveis mínimos de serviço consta do Anexo I a este Caderno de Encargos (Rede e Níveis de Serviço a Contratualizar), sem prejuízo de requisitos mais exigentes incluídos pelo Concessionário na sua proposta.

No ponto 15 os equipamentos e infraestruturas de suporte indicados no Anexo III⁹ devendo o operador providenciar pelo material circulante, equipamentos, sistemas, ferramentas, aplicações e quaisquer outros elementos de hardware ou software, devendo ser entregues livres de ónus ou encargos, em bom estado de conservação e funcionamento, no fim do contrato.

33. A estimativa de veículos/quilómetro por rede (anuais) é de 686.901, de acordo com o Plano de Exploração (Anexo II¹⁰ e que deve cumprir os serviços mínimos) podendo ser determinadas alterações que se justifiquem até ao valor máximo de 10% da sua extensão total. Contudo, as alterações que sejam superiores conferem direito à compensação unitária de acordo com o valor definido no ponto 1.9 do Anexo IX.
34. No ponto 10 é estabelecido que o concessionário obriga-se a cumprir os requisitos mínimos relativos à frota e ao material circulante afeto à execução contratual nos termos fixados no Anexo IV ao CE salvo se da sua proposta resultarem requisitos mais elevados, devendo mantê-lo em condições de conforto, segurança e desempenho adequados à prestação de um serviço público de transporte rodoviário de passageiros de elevada qualidade, segurança e eficiência.
35. No que se refere à frota¹¹, os veículos terão de ser aptos para o transporte de passageiros e deverão cumprir todas as exigências técnicas, legais e de segurança exigidas pela legislação aplicável, sendo o que o número e características dos veículos a alocar decorrerá da proposta a apresentar, a qual salvaguardará obrigatoriamente o cumprimento dos parâmetros mínimos de serviço definidos no Anexo I (Rede e Níveis de Serviço e Contratualizar) e a necessidade de reforço com material circulante suplente necessário para assegurar o cumprimento dos serviços (nomeadamente por necessidade de manutenção ou reparação). Mais se estabelece que cada veículo não

⁹ O Município autoriza a utilização de (i) Paragens e abrigos constantes Fichas que integram os Apêndices I.1. e I.2 ao Anexo I, (ii) Centro Coordenador de Transportes de Castelo Branco, cuja planta e identificação dos espaços consta da Figura 1 do Anexo III. O Município colocará à disposição, para a exploração dos serviços, a título gratuito, a utilização dos cais para embarque e desembarque, bem como de uma bilheteira, um escritório. A manutenção dos equipamentos compete ao Município. O Concessionário permitirá a instalação nos veículos do Material Circulante, a suas expensas dos equipamentos e sistemas informáticos de gestão ou de monitorização da exploração do serviço concessionado de que o Município disponha ou venha a adquirir. No que se refere a outras infraestruturas e instalações, o operador deve dispor para a recolha, manutenção e reparação de viaturas afetas à execução do contrato, de instalações próprias ou cuja utilização lhe esteja autorizada.

¹⁰ O Plano de Exploração deve incluir, entre outras: (i) Identificação das carreiras, percursos e variantes e horários dos circuitos a realizar, (ii) endicação da tipologia e capacidade dos veículos a afetar por dia tipo e período do ano; (iv) estimativa de veículos.km comerciais e lugares.km anuais por dia tipo, período do ano e anuais por carreira e variantes; (v) número de motoristas afetos a cada carreira; (vi) taxa de ocupação média estimada por carreira e variante por dia tipo e por período do ano, por sentido; (vii) estimativa de passageiros e passageiros.km anuais por carreira e sentido, incluindo discriminação por dias tipo e períodos de ponta. O operador obriga-se a manter atualizada no sistema de informação de âmbito nacional referido no artigo 22.º do RJSPPT a informação relativamente ao Plano de Exploração em vigor.

¹¹ A idade máxima dos veículos e a idade média da frota constituem critérios de avaliação apenas em caso da necessidade de desempate das propostas apresentadas pelos concorrentes, de acordo com a metodologia definida no Anexo II ao Programa do Concurso. Para o efeito, o Concessionário indicará na sua proposta a idade máxima dos veículos e a idade média da frota, em meses, que se obriga a cumprir em cada momento do contrato.

- poderá ter, a cada momento, uma idade superior a 16 anos e devem dispor de climatização (aquecimento e ar condicionado).
36. No ponto 11 é estabelecido que o sistema de bilhética e o sistema de apoio à exploração¹² devem permitir proceder à venda, gestão e controlo eficiente da utilização dos títulos de transporte e obter os dados necessários ao cumprimento das suas obrigações de reporte de informação.
 37. Por seu turno, o ponto 12 estabelece que o Anexo V ao Caderno CE estabelece as tipologias a que devem obedecer os títulos de transporte a comercializar ou disponibilizar, os postos de venda dos mesmos, as zonas tarifárias e o tarifário máximo a aplicar¹³.
 38. Naquele anexo é estabelecido que o sistema tarifário interurbano assenta numa base tarifária, em que o preço de uma viagem é definido tendo em conta a distância quilométrica de acordo com o definido na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o sistema tarifário urbano assenta num sistema de rede e os valores das tarifas são identificados, sem prejuízo de outros descontos a aplicar, quer no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), quer no âmbito dos Passes 4-18 e Sub23¹⁴.
 39. De acordo com o ponto 14, as obrigações atinentes à informação a disponibilizar ao público são as que constam do Anexo VIII ao CE e sem prejuízo dos requisitos mínimos vertidos no Anexo VIII, podendo ser ainda acrescentadas valências pelo operador.¹⁵
 40. Segundo o ponto 16, constituem receitas o operador, o produto da venda de títulos de transporte, publicidade nos veículos afetos ao contrato, compensações a pagar pelo Município e outras receitas autorizadas.
 41. No que se refere a compensações, o ponto 17 refere que o contrato prevê um conjunto de obrigações com incidência negativa sobre as receitas do operador, que este, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas, incluindo (i) a obrigação

¹² O Anexo VI estabelece as especificações técnicas pretendidas para o sistema de bilhética sem contacto.

¹³ O concessionário pode, nos termos do Anexo VII ao Caderno de Encargos (Publicidade e Outras Atividades) explorar, por si ou por terceiros, a utilização de espaços publicitários nos veículos de transportes públicos coletivos afetos ao contrato e exercer outras atividades auxiliares ou conexas com o objeto do contrato, desde que devidamente autorizadas.

¹⁴ Mais se refere que o concessionário deverá desenvolver iniciativas de forma a disponibilizar passes intermodais, destinados aos utilizadores que necessitem de utilizar simultaneamente serviços de transporte da rede objeto do Contrato e serviços de transporte de outras redes.

¹⁵ O operador é responsável pela implementação e manutenção de um sistema de informação ao público devidamente atualizado relativo aos Serviços de transporte de passageiros, devendo apresentar um plano de informação ao público, o qual incluirá, a disponibilização de informação em todas as paragens da rede urbana. O operador deve ainda desenvolver e implementar uma plataforma *online* (website) da rede de serviços de transportes abrangidos pelo contrato e disponibilizar um sistema de informação ao público em tempo real relativo à exploração do serviço público de transporte.

- de explorar a totalidade da rede que lhe seja adjudicada, tal como definida no Anexo I e com os níveis mínimos de serviço aí fixados e (ii) a obrigação de aplicar as tarifas máximas previstas no Anexo V.
42. Mais refere que com base nos estudos realizados previamente, foi determinado que “as receitas esperadas para a prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros (...) serão insuficientes para garantir o equilíbrio financeiro do Contrato, pelo que, nos termos do RJSPTP, deverá haver lugar à fixação de uma compensação por OSP destinada a cobrir o 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 Concessionário”, tendo-se determinado um “ (...) montante máximo de compensações por OSP de acordo com o constante do Anexo IX ao Caderno de Encargos” sendo que a assunção de encargos adicionais, para efeitos de valorização da proposta pode justificar o pagamento de compensações superiores.
43. Estabelece o anexo que “o Concessionário assume a responsabilidade pela exploração dos Serviços, assumindo o risco económico-financeiro da operação durante o período de vigência do Contrato” e que “da análise do cash-flow da prestação de serviços constante dos estudos económico-financeiros resulta que as receitas da prestação de serviços não são suficientes para assegurar uma exploração financeiramente equilibrada, pelo que, sem prejuízo do disposto anteriormente, a Concedente admite atribuir ao Concessionário uma compensação pelas OSP.”.
44. Assim, o limite máximo das compensações corresponde ao preço base do concurso e foi fixado em €[confidencial].- com limite máximo anual de € [confidencial].e este valor integra o valor máximo da compensação pela exploração da rede base, correspondendo a € [confidencial].e o valor máximo da compensação a pagar pela exploração de eventuais quilómetros adicionais venham a ser considerados necessários, correspondendo a € [confidencial].Poderá, caso se verifiquem alterações anuais na rede, verificar-se o pagamento de [confidencial] €[confidencial].
45. Por outro lado, o modelo económico-financeiro para o período da concessão a apresentar conterá a discriminação anual da previsão dos gastos e rendimentos, demonstração de resultados, balanço e mapa de fluxos financeiros, mapas de investimentos, amortizações e financiamento, bem como os resultados líquidos, EBIT, EBITDA, *Cash-Flow*, TIR e VAL.
46. Para que o pagamento das compensações seja efetuado, deve ser produzido o relatório mensal previsto no Anexo X (Acompanhamento e Fiscalização do Contrato).

47. Mais é estabelecido que o Município tem direito à partilha, em termos equitativos, dos benefícios da execução, nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP, aplicando-se à definição do montante do benefício e respetiva repartição, bem como à dedução do mesmo do montante da compensação por obrigação de serviço público, o disposto nos n.os 2 e 3 do referido artigo 30.º do RJSPTP.
48. Nos termos do ponto 18 o operador é responsável pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP, devendo manter atualizados os dados relevantes no sistema de informação de âmbito nacional e facultar os mesmos ao Município para efeitos de verificação e validação, sem prejuízo de qualquer informação técnica ou comercial respeitante à execução contratual.
49. Acresce que deve existir um sistema de contabilidade analítica devidamente auditado por um Revisor Oficial de Contas ou Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, e para efeitos de permitir o acompanhamento e fiscalização do Contrato, o concessionário obriga-se a cumprir o estabelecido no Anexo X ao CE..^{16 17}
50. Nos termos do ponto 21, o incumprimento de quaisquer das obrigações contratuais pode dar lugar à aplicação de multas até ao limite máximo de 20% do valor do contrato, sendo que em função da gravidade do incumprimento podem variar em: (i) incumprimentos leves¹⁸, entre € 500,00 e € 5.000,00, (ii) No caso de incumprimentos

¹⁶ Os relatórios de reporte mensais contêm, designadamente, a seguinte informação: Número de títulos de transporte vendidos por tipo; Número de títulos validados por tipo e por linha; Receita tarifária total, por linha e por título de transporte; Número de passageiros transportados por linha e por título de transporte utilizado; Número de veículos utilizados na realização dos serviços de transporte objeto do contrato; Número de veículos/km comerciais produzidos por linha; Número de lugares/km comerciais produzidos por linha; Número de passageiros/km transportados por título de transporte e por linha; Número de passageiros/km transportados por linha; Taxa média de ocupação por linha e por veículo; Número de interrupções ao serviço (motivo, dia, hora e duração); Número de casos de incumprimento de horários, com indicação das linhas e horários afetados; Número de circulações suprimidas, com indicação das linhas e horários afetados; Índice de cumprimento dos níveis de serviço por linha; Índice de Pontualidade por linha; Recebimentos de entidades públicas: identificação das remunerações recebidas pela prestação de serviço público (compensações por obrigação de serviço público, compensações tarifárias (por ex. 4_18, Sub23, Social, outros subsídios à exploração); Identificação dos investimentos e dos custos operacionais totais e por linha, discriminando e detalhando os custos com o pessoal (por categorias) e os custos com a frota (licenciamento, manutenção, depreciações e amortizações, combustível, lubrificantes, pneus, peças e acessórios).

¹⁷ Os relatórios anuais integrarão as seguintes informações e documentos: Relatório e Contas do Concessionário, devidamente certificado por um ROC; Balancete analítico e cópia da Informação Empresarial Simplificada; Identificação da frota utilizada na prestação do serviço público de transporte de passageiros com identificação e caracterização de todos os veículos; Indicação dos recursos humanos que integram o quadro de pessoal afeto ao Contrato, com indicação das suas categorias, vínculos, funções e valor dos seus honorários brutos; Indicação da rede de vendas, incluindo designadamente o número, localização e horário de funcionamento dos postos de venda e agentes de venda, bem como outras componentes da rede de vendas disponível aos passageiros; Indicadores de incidências ambientais do Serviço Público de Transportes identificando no mínimo o consumo de combustíveis por tipo de combustível, o consumo de energia elétrica e as emissões de CO2; Relatório do sistema de reclamações contendo o número de reclamações, identificação dos principais motivos, e o tratamento dado às reclamações; Relatório com informação desagregada relativa aos custos de investimento e aos custos operacionais.

¹⁸ Violação de regras atinentes à higiene e conforto do material circulante e do dever de urbanidade do concessionário e dos seus trabalhadores e representantes para com os utilizadores do serviço.

graves¹⁹, entre € 5.000,00 e 10.000,00, (iii) no caso de incumprimentos muito graves ²⁰, entre € 10.000,00 (dez mil euros) e 25.000,00 (vinte e cinco mil euros) por cada situação de infração.

51. Mais se estabelece que, independentemente da multa aplicada pelo incumprimento, no caso de incumprimento grave ou muito grave, pode ser determinada a aplicação de sanção pecuniária compulsória destinada a incentivar o operador a remover as causas do incumprimento, podendo a sanção diária ser fixada entre € 1.000,00 e € 5.000,00.
52. No ponto 23 estabelece-se que em caso de incumprimento grave ou muito grave e não sanado das obrigações do operador, pode proceder-se ao sequestro da concessão, sendo que, nos termos do ponto 24 o Município pode resgatar a concessão por razões de interesse público uma vez decorrido pelo menos um terço do prazo de vigência do Contrato, aplicando-se neste caso as disposições do artigo 422.º do CCP. Por sua vez, o ponto 25 estabelece que o contrato pode ser resolvido nos termos gerais, designadamente as previstas em sede de resolução sancionatória no artigo 333.º do CCP, bem como verificando-se alguma das situações referidas no artigo 423.º do CCP, havendo lugar à reversão para o Município da totalidade do estabelecimento da concessão.
53. Nos termos do ponto 26, no termo da concessão, o operador obriga-se a entregar, livres de ónus ou encargos, em bom estado de conservação e funcionamento, sem prejuízo do normal desgaste resultante do seu uso para efeitos de execução do contrato, os meios que o Município tenha colocado à disposição do concessionário, designadamente os equipamentos e infraestruturas de apoio elencados no Anexo III e os contratos de trabalho dos trabalhadores do concessionário transmitem-se para a entidade que lhe venha a suceder na exploração dos serviços objeto da Concessão, nos termos do regime da transmissão de estabelecimento do Código do Trabalho, quando aplicável.

¹⁹ A prática reiterada de incumprimentos classificados como leves, entendendo-se como tal a ocorrência de 3 situações da mesma natureza no mesmo período de 30 dias; (ii) O incumprimento dos níveis de serviço contratualmente estabelecidos, incluindo, designadamente, as obrigações relativas a horários e frequências, considerando-se que existe incumprimento em caso de não realização de uma circulação programada ou de desvio superior a 30 minutos relativamente ao horário programado; (iii) A violação de regras atinentes à segurança e conservação dos bens afetos à execução do Contrato; (iv) A violação de quaisquer disposições legais aplicáveis às atividades que integram o objeto do Contrato; (v) O incumprimento de determinações da Concedente validamente proferidas ao abrigo do Contrato; (vi) A falta ou atraso no envio de informação que este deva prestar; (vii) qualquer outro incumprimento que coloque em causa a ininterruptibilidade, segurança, qualidade e regularidade dos serviços objeto do Contrato.

²⁰ Entre outras (i) A prática reiterada de incumprimentos classificados como graves, entendendo-se como tal a ocorrência de 3 situações da mesma natureza no mesmo período de 30 dias; (ii) A interrupção, total ou parcial, da prestação dos serviços, por motivos imputáveis ao operador, considerando-se haver interrupção quando sejam suprimidas mais do que três circulações programadas seguidas por dia; (iii) A violação das regras tarifárias e de bilhética; (vi) A prestação de informação falsa ou adulterada à Concedente. No caso de situações não previstas nesta Cláusula, a gravidade da infração será determinada pelo Município em função das consequências do incumprimento.

Programa de concurso

54. O ponto 4 do Programa de Concurso (PC) estabelece que compõem o procedimento as seguintes peças: Programa do Concurso e respetivos anexos; Caderno de Encargos e respetivos anexos; o Plano de Mobilidade Sustentável de Castelo Branco, aprovado em julho de 2008; o documento estratégico designado “Castelo Branco 2030”, aprovado em junho de 2015; o Plano de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável da Beira Baixa, aprovado em março de 2016; o Relatório de Caracterização da Situação Atual, Proposta de Rede e Requisitos do concurso; Regulamento Intermunicipal das Regras Gerais para Implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos na Beira Baixa, aprovado pelo Conselho Intermunicipal na sua sessão ordinária realizada em 2 de maio de 2019 e publicado no Diário da república, 2.ª Série, n.º 100, de 24 de maio de 2019.
55. A proposta deve conter os atributos técnicos da sua proposta de acordo com o Modelo de Proposta apresentado de seguida:

Compensação das Obrigações de Serviço Público	- Apresentação das Propostas de Preço nos termos do Anexo IX do Caderno de Encargos (Compensação das Obrigações de Serviço Público), discriminando o montante anual das remunerações a pagar pela Concedente.
Modelo Económico-Financeiro	- Apresentação das demonstrações financeiras adequadas para a avaliação económica e financeira do contrato, nomeadamente justificando o valor da remuneração proposta e a sustentabilidade da operação, de acordo com o exigido no ponto 1.7 do Anexo IX do Caderno de Encargos (Compensação das Obrigações de Serviço Público).
Frota e Material Circulante	- Identificação do número de veículos, tipologia e características da frota e do material circulante a utilizar para efeitos da concessão, atendendo, nomeadamente, aos parâmetros definidos no Anexo IV ao Caderno de Encargos (Frota e Material Circulante). (nota: a idade dos veículos deve ser indicada em meses em relação à data de início da prestação de serviços);
Plano de Exploração	- Apresentação de um projeto de Plano de Exploração dos serviços incluídos no contrato, cumprindo no mínimo com os serviços constantes do Anexo I ao Caderno de Encargos (Rede e Níveis de Serviço a Contratar), sem prejuízo da obrigatoriedade de apresentação de uma proposta atualizada de Plano de Exploração no decurso do Período Transitório.
Postos de Vendas	- Apresentação do Plano da Rede de Vendas, nomeadamente a localização dos postos de venda de títulos de transporte de acordo com o especificado no Anexo V ao Caderno de Encargos (Sistema Tarifário e Títulos); - Especificação de outros canais a utilizar para a venda de títulos de transporte, caso sejam previstos pelo concorrente.
Informação ao Público	- Apresentação do Plano de Informação ao Público relativo ao serviço público de transporte de passageiros, identificando nomeadamente os suportes e canais de informação a utilizar, a identificação dos respetivos conteúdos e as datas de entrada em funcionamento, considerando o referido no Anexo VIII do Caderno de Encargos (Informação ao Público).
Sistema Tarifário e Títulos	- Sistema tarifário de acordo com os elementos referidos no Anexo V do Caderno de Encargos (Sistema Tarifário e Títulos), nomeadamente dos valores a praticar para os diferentes títulos e preço dos suportes sem contacto para o carregamento dos títulos.
Sistema de Bilhética	- Identificação das características e funcionalidades do sistema de bilhética sem contacto a adotar considerando os elementos referidos no Anexo VI do Caderno de Encargos (Sistemas de Bilhética e de Apoio à Exploração); - Identificação de eventuais soluções tecnológicas de bilhética e da data de entrada em funcionamento (caso seja previsto pelo concorrente).
Fiscalização e acompanhamento da Concessão	- Apresentação do plano de reporte de informação para acompanhamento e monitorização da concessão por parte da Concedente, considerando o referido no Anexo X do Caderno de Encargos (Acompanhamento e Fiscalização do Contrato), nomeadamente os modelos de relatórios de reporte os seus conteúdos e os elementos adicionais que o concorrente entenda propor.

Equipamentos e Infraestruturas de suporte	- Apresentação do plano de investimentos relativo aos equipamentos e às infraestruturas de suporte, a ser utilizados para a prestação do serviço público de transportes.
---	--

56. De acordo com o Anexo II, consideram-se submetidos à concorrência as compensações por obrigações de serviço público. As propostas serão avaliadas de acordo com o fator preço, correspondendo ao valor total das compensações por obrigações de serviço público apresentado na proposta dos concorrentes. *“A seriação das propostas far-se-á de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa, sendo ordenadas do valor mais baixo para o mais alto em função do fator preço todas as propostas que não sejam excluídas. Será classificada em 1º lugar a proposta que apresente o preço mais baixo. Caso do modelo de avaliação antecedente resulte a classificação de dois ou mais concorrentes em primeiro lugar com idêntica pontuação, será classificada em primeiro lugar a proposta que apresente uma Idade Máxima dos Veículos inferior. Caso se mantenha a igualdade de pontuações após a consideração do critério Idade Máximo da Frota será classificada em primeiro lugar a proposta que apresente uma menor Idade Média da Frota. Para efeitos do ponto anterior a Idade Máxima dos Veículos é a idade mais elevada dos veículos, calculada em meses completos, indicada na proposta apresentada pelo concorrente. A Idade Média da Frota é calculada nos termos da fórmula seguinte: $IMF = (\sum IV / NTV)$ em que: IMF é a idade média da frota, em meses; IV é a idade de cada veículo a utilizar para efeitos da prestação de serviços, em meses completos; NTV é o número total de veículos a utilizar para efeitos da prestação de serviços.”*
57. O Ponto 9 do PC estabelece que *“tendo em conta o modelo económico e financeiro que serviu de base à determinação do preço-base e a essencialidade de garantir o equilíbrio financeiro do contrato e a ininterruptibilidade do serviço de transporte público de passageiros, considera-se anormalmente baixo, nomeadamente para efeitos do artigo 71.º do CCP, um preço inferior em [20%] relativamente ao fixado no Caderno de Encargos”*.
58. O ponto 10 estabelece que a adjudicação do objeto do procedimento é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa e que as propostas são avaliadas de acordo com o modelo de avaliação constante do Anexo II ao PC.
59. O ponto 21 estabelece que quando a adjudicação do objeto do concurso e a execução do contrato configurem uma operação de concentração de empresas sujeita à obrigação de notificação prévia nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que estabelece o

regime jurídico da concorrência, e demais legislação aplicável, compete ao adjudicatário notificar a autoridade competente após a notificação da adjudicação.

III – DA ANÁLISE

60. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes municipais nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.
61. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
62. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento²¹ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”*
63. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes²² pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de

²¹ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

²² Tal como refere o Guião do IMT disponível em 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*

recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.²³..

64. No caso concreto não foi celebrado contrato interadministrativo com a Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIM) o que se considera essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes²⁴, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região.
65. Julga-se dever ser garantida a articulação, quanto às redes municipais preconizadas pelo Município e às redes intermunicipais preconizadas pela CIM para assegurar as condições de base para uma efetiva e vantajosa²⁵ potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:
- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público²⁶;
 - Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão

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."

²³ Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

²⁴ Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>

²⁵ Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que "2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo."

²⁶ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: "O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade." Acrescenta que "A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros."

do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

66. Por isso, importa garantir - previamente ao lançamento do presente procedimento concursal - que tais condições se mantenham, de forma a criar condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere ao pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.
67. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência²⁷ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
68. 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*

²⁷ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

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

69. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público²⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
70. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
71. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros²⁹, 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 passageiro aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o*

²⁸ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

²⁹ A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros: A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais; A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária; A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores; Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost"; O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha; Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

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".

72. De referir que de acordo com a Comissão “a *presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark*”^{30,31}
73. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que “a *compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público*”, sendo que as incidências “(...) *são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado*”.³²
74. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas “*claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas*”, estabelecendo “*antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação,*

³⁰ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

³¹ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) E necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, 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.

³² Estatui também o amplamente citado Regulamento que “*as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas*” no respetivo anexo, sendo que “*a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada*”.

se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.

75. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que “*para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável³³, igual ao efeito financeiro líquido*”.
76. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que “*a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa*”, pelo que, “*para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador*”.
77. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “*a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*

³³ Segundo o Regulamento, “*Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública*”.

- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público³⁴.*

78. O ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*

79. Segundo as Orientações da Comissão³⁵

- *(...) as regras deste regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento.*
- *Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.*

³⁴ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

³⁵ Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014

- (...) *A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos, por exemplo material circulante, oficinas de manutenção ou infraestruturas, com períodos de amortização excecionalmente longos.*
- *Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. Se a prorrogação tiver de ser decidida enquanto o contrato se encontra em execução, porque o investimento previsto em material circulante novo se fará, não no início do contrato, mas em fase ulterior, por exemplo por razões técnicas, aquela possibilidade deverá estar claramente indicada no caderno de encargos do concurso e esta opção deverá ter o reflexo apropriado na compensação. Em qualquer caso, a prorrogação não pode exceder metade da duração original do contrato, conforme prescreve o artigo 4.º, n.º 4.”*

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

81. Face ao último contrato, para uma rede semelhante, questionou-se sobre que fatores contribuíram para a fixação de um valor contratual anual diverso, tendo sido respondido que *“o valor contratual foi calculado tendo por base as seguintes premissas e indicadores: a) A diminuição da idade máxima das viaturas, fixada em 16 anos e o fato da idade máxima dos veículos e a idade média da frota constituir um fator de ponderação na avaliação das propostas, nomeadamente em caso de empate. b) O estabelecimento de requisitos mais exigentes em termos dos equipamentos de bilhética e de apoio à exploração por forma a cumprir diretamente com obrigações técnicas e funcionais estabelecidas no CE, mas também com as obrigações de reporte definidas no procedimento. c) A reformulação das redes que se traduziu no aumento da extensão total da rede e num aumento da produção anual de veículos.kilómetro. d) A possibilidade de aumentar até 10% a produção de veículos.kilómetro da rede colocada*

- a concurso com base em necessidades sentidas e devidamente justificadas pela Autoridade de Transporte, nomeadamente para assegurar anualmente as necessidades do transporte escolar. e) O estabelecimento de um patamar de remuneração mais atractivo, prevendo uma taxa de rendibilidade mais atractiva para o operador, face aos investimentos necessários e ao nível de risco. O modelo económico aponta para uma Taxa Interna de Rentabilidade do acionista de [confidencial]. % para o cenário da concessão do serviço público a uma empresa privada e uma TIR [confidencial]projeto”.*
82. Face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da Pandemia SARS CoV2/Covid 19, foi questionado se o modelo económico-financeiro subjacente ao Contrato, teve em conta este contexto, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, para os anos previstos do contrato, tanto para o operador como para o Município, tendo sido respondido que *“o modelo económico teve em conta os efeitos da Pandemia na procura, quer na fase do confinamento quer na fase posterior em que se assistiu ao retomar lento dos valores anteriores, prevendo a atenuação dos efeitos na diminuição da procura a curto-médio prazo com a normalização da situação”.*
83. Foi também questionado se existe, do ponto de vista do Município, algum fundamento para que os pressupostos que estiveram na base da construção do modelo possam/devam ser revistos, de modo a mitigar os eventuais efeitos negativos (prolongados no tempo) da atual situação, quer na fase pré contratual, quer na fase de execução do contrato, tanto para o operador como para o Município, tendo sido respondido que *“não se afigura necessário proceder à revisão do modelo uma vez que os fatores referidos já foram tidos em consideração aquando da sua elaboração e se admite que se mantêm válidos, atendendo a que está em causa uma operação de 5 anos”.*
84. Foi também questionado se foi ponderada a incorporação de cenários mais conservadores (face ao atual contexto pandémico e suas repercussões futuras) e se sim, qual o respetivo impacto em termos de montante de compensações a suportar pelo Município, tendo sido respondido que *“foram avaliados vários cenários de procura e receita. O cenário de procura e de receita associada assim como o montante fixo das compensações adotados no modelo resultam de um compromisso face às incertezas e permitem uma repartição justa do risco entre a Autoridade de Transportes e o operador”.*
85. Adicionalmente, foi ainda questionado se foram pensadas alternativas, dentro do modelo contratual que o possam tornar mais exequível/com menor risco num contexto

de crise (por exemplo, ponderação de um prazo concessório porventura mais alargado ou calibração de eventual partilha de benefícios/riscos), tendo sido respondido que *“numa primeira fase do modelo económico foram considerados 2 cenários alternativos: um cenário a 3 anos e um cenário a 5 anos. A opção desenvolvida no modelo recaiu sobre os 5 anos por se considerar adequado à rentabilização do investimento por parte do operador e permitir à CMCB nesta fase um controlo maior da concessão, reforçando a sua experiência e certificando-se das condições da operação num contexto dominado por alguma incerteza, diminuindo o risco associado para todas as partes”*.

86. Finalmente, foi ainda questionado se o Município considera necessário visitar nas peças do procedimento – que irão conformar o contrato a celebrar – questões tais como: (i) Reposição do equilíbrio financeiro do contrato, com fundamento na alteração das circunstâncias, (ii) Possibilidade(s) de a execução do contrato ser total ou parcialmente suspensa, com fundamento na impossibilidade temporária de cumprimento, (iii) Modificação do Contrato por razões de interesse público ou por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (nestes casos, dependendo da situação concreta, poderá haver lugar a reposição do equilíbrio financeiro ou o direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, de acordo com critérios de equidade), (iv) Cláusulas que acomodem casos de “força maior”, fundamentando um incumprimento total ou parcial do contrato (esta possibilidade depende da existência e do conteúdo de cláusulas contratuais de força maior), desde que a parte que o invoque fundamente o efeito da situação de alerta na impossibilidade de cumprir pontualmente o contrato e a impossibilidade de adotar medidas alternativas, ou a insuficiência das mesmas. Em tese, o cocontratante poderá, ainda, eventualmente resolver o contrato, com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, desde que a resolução não implique grave prejuízo para a realização do interesse público no caso concreto, ou, ainda que implique grave prejuízo, quando a manutenção do contrato coloque manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo. Face ao exposto, foi respondido que *“Serão incluídas cláusulas relativa à Reposição do equilíbrio financeiro do contrato, com fundamento na alteração das circunstâncias, e Cláusulas que acomodem casos de “força maior”.*”
87. Face ao exposto, afigura-se estarmos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a

eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

88. Na verdade, os dados de base são coerentes com os anteriormente transmitidos à AMT, no âmbito de anteriores procedimentos, resultando o atual modelo da junção de todos os dados, por estar em causa um único lote.
89. Acresce que se considera que o prazo é adequado às exigências concursais, tal como demonstrado, estando previstos mecanismos contratuais destinados a garantir a remuneração adequada ao operador, sobretudo no que se refere ao investimento

Impactos concorrenciais

90. Com relevância para esta avaliação, a AMT constatou que no ponto 11 da fundamentação é referido:
- O modelo de rede a adotar traduz um compromisso entre: Ganhos de eficiência/economias de escala, por um lado; Universo de operadores com capacidade técnica e financeira para prestar o serviço pretendido, com o consequente aumento da concorrência potencial: Facilidade de articulação operacional entre as duas redes (urbana e municipal), nomeadamente ao nível dos horários, da bilhética e do tarifário; Esforço de monitorização e gestão dos contratos por parte do concedente.
 - Colocaram-se sobretudo duas hipóteses alternativas: Hipótese1–Lote Único, composto por 2 redes – a rede municipal e a rede urbana, sendo que ambas são adjudicadas a um único operador; Hipótese2–rede com 2 lotes em que um corresponde às carreiras municipais e outro à rede urbana dos TUCAB, sendo que estes podem ser adjudicados (ou não) a concorrentes diferentes. Após análise das vantagens e desvantagens de ambas as hipóteses, optou-se pela Hipótese 1–Lote Único.”
91. Assim , tendo em conta o referido no ponto 116 do Parecer 26/2019 e uma vez que se opta, desta vez, por um único lote e não dois lotes, foi solicitada informação mais especificada sobre a execução contratual e sobre que factos concretos fundamentam a conclusão de que um único lote poderá promover de forma superior a concorrência do que um lote e que outros factos coincidiram para a opção por este modelo contratual.
92. Em resposta, o Município referiu:

- *“A configuração atual do serviço público de transporte de passageiros no município de Castelo Branco corresponde a uma divisão dos serviços idêntica à que existia antes da contratualização.*
- *Na fase de planeamento do processo de contratualização anterior, a opção pela escolha de 2 lotes prendeu-se com o facto de a entidade adjudicante deter informação muito limitada relativamente a métricas fundamentais para o planeamento de raiz de um sistema totalmente novo e por esse motivo dar preferência à configuração pré-existente.*
- *A execução deste primeiro contrato e o facto de desde meados de 2019 vigorar o Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) proporcionou à entidade adjudicante o acesso a informação que, embora ainda muito diminuta face às exigências que recaem sobre uma autoridade de transportes, possibilitou conhecer de forma mais concreta as principais fontes de receita que suportam todo o sistema de transportes, designadamente as relacionadas com a aquisição de passes de assinatura mensal; o que a acrescentar a receitas obtidas pelos operadores que resultam de compromissos da entidade adjudicante com compensações por imposição de obrigações de serviço público contratuais e outras no domínio do transporte escolar (aquisição de passes de estudantes que utilizam a rede de serviço público de transportes), permite clarificar a configuração do sistema de transportes públicos de passageiros.*
- *No desenho do processo de contratualização por um período temporal mais alargado (conforme previsto neste novo processo, 5 anos) não se afigura aceitável a existência de um segundo lote de linhas municipais bastante restrito no que diz respeito à sua dimensão (apenas 15% da produção quilométrica global). Por outro lado, há que ter em atenção a reduzida dimensão global do sistema de transportes que nos propomos contratualizar, com menos de 700k veículos.kilómetro anuais.*
- *Não obstante, foi avaliada no desenho do presente procedimento a opção pela definição de 2 redes com configurações distintas, um lote de linhas municipais e um lote exclusivo de linhas urbanas, não tendo esta opção, contudo, sido validada pelo facto de impedir a realização de sinergias com vista à otimização dos dois tipos de serviços (nomeadamente através do aproveitamento de motoristas para operar em ambos os contextos). A opção pela existência de 2 redes e um único lote apresenta-se mais atrativa para a operação, favorecendo*

assim o aumento da concorrência e podendo atrair outros operadores interessados para o concurso com ganhos para o resultado.

93. Importa trazer à colação a análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra³⁶
94. Nessa apreciação, a Autoridade da Concorrência (AdC) avaliou se os dois operadores incumbentes envolvidos numa operação de concentração representavam uma importante restrição concorrencial uma sobre a outra no anterior procedimento concursal em causa, e se essa interação se afigurava (ou se teria potencial para tal) como determinante para o resultado do mesmo.
95. Ao anterior concurso, constituído por dois lotes, apresentaram-se os dois únicos operadores já presentes, considerando a AdC que os mesmos beneficiaram, portanto, de tal conhecimento e por sinergias entre o serviço regular e os serviços ocasionais nesta região.
96. E por essa razão, a AdC considerou que a operação de concentração de tais operadores era passível de eliminar um concorrente potencialmente forte no concurso a lançar pelo município por ter vantagens concorrenciais associadas, em particular, às economias de gama e de acesso a instalações próprias de apoio à atividade, para além de eventuais assimetrias informacionais que perdurem.
97. De qualquer modo, a AdC considera também que, com o lançamento de um novo procedimento, com uma maior duração, estaremos perante um novo cenário de concorrência pelo mercado.
98. De sublinhar que, ainda que se possa pressupor que um procedimento concursal por lotes possa favorecer a concorrência, no caso concreto não resultam, tal como exposto, evidências que o primeiro procedimento o tenha proporcionado, face à atual distribuição do mercado.
99. Acresce que os anteriores lotes eram manifestamente desiguais e correspondiam a redes pré-existentes, sendo que a operação futura e conjunta de três redes poderá suscitar o interesse de outros operadores que não aqueles que já estejam instalados no mercado (e adaptados, na sua exploração, apenas a parte da operação) tendo em conta a dimensão e o valor contratual em causa.

³⁶ http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

Informação

100. De referir que, na análise já citada, elaborada pela AdC, consta que *“418. Acresce que o próprio município reconhece as dificuldades com que se deparou na recolha de informação de mercado e, em particular, sobre as características da procura, receitas e custos das carreiras colocadas a concurso. Necessariamente, estas assimetrias de informação, igualmente extensíveis aos restantes operadores privados que não os incumbentes, influenciam a capacidade destes para proceder a uma correta avaliação de risco, o que é passível de condicionar as propostas a apresentar”*.
101. Neste âmbito, foi solicitada informação sobre se os atuais operadores cumpriram as obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP ou se prestaram informação necessária à elaboração dos relatórios previstos no regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, tendo o Município respondido que *“No âmbito das suas competências enquanto autoridade de transportes o município de Castelo Branco, assim como outras entidades com competências idênticas, têm tido imensas dificuldades na obtenção de informação do domínio dos operadores, designadamente da Rodoviária da Beira Interior, S. A.. Tal facto em muito tem contribuído para a insuficiência na execução das suas responsabilidades enquanto autoridade de transportes, nomeadamente na elaboração dos relatórios previstos no regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007. Por esse motivo o Relatório de Desempenho referente ao ano 2019 ainda se encontra em elaboração, estando o Município a aguardar resposta a um último pedido de informação formulado recentemente a este operador e cujo prazo de resposta vigora até ao final deste mês de novembro. Para finalizar importa salientar que o cumprimento dos compromissos financeiros contratuais, designadamente o pagamento das compensações devidas aos operadores devido à imposição de obrigações de serviço público se encontra comprometido em resultado da inobservância do cumprimento desta obrigação.”*
102. A AMT também questionou o Município quanto ao seguinte:
- *“O programa de concurso refere que será disponibilizado o “Relatório de Caracterização da Situação Atual, Proposta de Rede e Requisitos do concurso”, o que é relevante por melhor enquadrar os potenciais concorrentes. Contudo, e por se tratar de um único lote, considera-se que os valores históricos e*

³⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

estimativas deverão ser agregados e sem referência nominativa aos operadores. Tal pode colocar os operadores incumbentes em desvantagem face a outros operadores, uma vez que é necessário assegurar informação suficiente, mas que existam condições equitativas. Nesse sentido, considera-se que o documento deverá ser revisto, para efeitos de divulgação com o Programa de Concurso, até porque o Caderno de Encargos faz referência direta ao mesmo (o que não é obrigatório).

- *Por outro lado, considera-se que referências constantes à falta de informação não deverão constar, sob pena de potenciar a litigância relativamente aos termos contratuais por falta de sustentação das peças. Independentemente de tais dificuldades, o que releva é que são ou não alocados riscos da operação, de forma legítima e que a entidade adjudicante fundamentou um preço contratual, sendo que existem mecanismos contratuais para corrigir desvios. Tal também coloca em causa se o Município diligenciou por obter tal informação, ao abrigo dos contratos em vigor e do artigo 22.º e se foram aplicadas sanções. Caso tal não se tenha verificado, poder-se-á concluir que o Município contribuir para consolidar o desfecho em causa (por omissão).*
- *O estudo também refere a falta de informação de bilhética e receitas, referindo “Estes valores deverão ser aferidos aquando do envio da informação de bilhética por parte da RBI”. Considera-se que se tais dados não foram apresentados, tal referência carece de efeito útil.*
- *Também no estudo, quanto à análise de sensibilidade, considera-se que “com pequenas variações nos custos, ainda é possível viabilizar a concessão, o que já não acontecerá com reduções na procura, mesmo que diminutas. A sensibilidade a pequenas variações de 5% nestas variáveis não levará de imediato a resultados de TIR muito baixos ao longo da concessão, exceto no caso da procura. No entanto, é necessário ao concedente estar atento e flexibilizar a oferta e os custos de acordo com as variações da procura”. Não resulta clara a consequência desta afirmação em termos de alocação de risco, ou seja, se não estará em causa uma transferência de risco para o operador para além do razoável.*

103. O Município respondeu que “A referência à disponibilização do “Relatório de Caracterização da Situação Atual, Proposta de Rede e Requisitos do concurso”, tinha implícita a ideia de que este documento resultaria da adaptação do “Relatório de

Fundamentação da Operação”, expurgando-o de muita informação, como por exemplo alguma informação referente à procura estimada e os pressupostos e cálculos do modelo económico uma vez que é exigido que os concorrentes elaborem e apresentem o seu próprio modelo económico. A adaptação prevista do Relatório existente acautela e cumpre com as recomendações da AMT”.

104. Considera-se, por isso, recomendável garantir que o futuro operador transmita, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada³⁸, por gasto, rendimento e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra³⁹.
105. As compensações financeiras apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados não cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
106. Por isso, além de expressar a obrigação de disponibilização contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, é de sublinhar a possibilidade de certificar, validar ou aditar, sempre que necessário, a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciem a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares.⁴⁰

³⁸ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

³⁹ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

⁴⁰ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

107. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual⁴¹, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa, pelo que a remissão para as normas referidas induz maior objetividade na execução de tal obrigação.
108. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada⁴², bem como potenciar a maximização de recursos públicos⁴³⁻⁴⁴
109. Sem prejuízo dos indicadores constantes do contrato, que são extensos, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptados aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes⁴⁵.

⁴¹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

⁴² Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

⁴³ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

⁴⁴ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

⁴⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csiste_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

110. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ⁴⁶mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
111. De qualquer modo, é imperativo que o Município, para contratos em vigor e futuros, no caso do operador o operador não cumprir obrigações de informação prevista em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes⁴⁷, deve ser dado conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais⁴⁸.
112. No caso concreto, tal não se verificou e, independentemente do desfecho do procedimento concurso, deve ser, desde já, sanado, pelo Município, ou seja, após notificação do presente parecer, deverá ser dado conhecimento de todos os incumprimentos de transmissão de informação por parte dos operadores atualmente incumbentes (e potenciais concorrentes).
113. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
114. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
115. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e

⁴⁶ ⁴⁶ Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam” *É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.*”

⁴⁷ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁴⁸ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁴⁹, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

Penalidades

116. No ponto 21, quanto a incumprimento, refere-se que *“No caso de situações não previstas nesta Cláusula, a gravidade da infração será determinada pelo Município em função das consequências do incumprimento”*, tendo sido recordado que nos termos do artigo 45.º do RJSPTP todas as obrigações devem ter associadas multas por incumprimento, com uma sanção mínima e máxima. A esta consideração, respondeu o Município que *“Este ponto refere-se a eventuais infrações não identificadas no CE e impossíveis de prever no contrato. Os valores limites, mínimos e máximos, serão os definidos no CE de acordo com o nível da gravidade da infração da situação. Se considerarmos que apenas devem constar as infrações possíveis de antever nesta fase contratual, este ponto terá de ser retirado.”*
117. No Anexo X, quanto aos reportes mensais, são referidos o Índice de cumprimento dos níveis de serviço por linha e Índice de Pontualidade, tendo-se questionado o Município sobre que valores estão em causa bem como a sua fórmula de cálculo tendo em atenção que a única referência a horários é *“O incumprimento dos níveis de serviço contratualmente estabelecidos, incluindo, designadamente, as obrigações relativas a horários e frequências, considerando-se que existe incumprimento em caso de não realização de uma circulação programada ou de desvio superior a 30 minutos relativamente ao horário programado”*. Em resposta, foi dito que *“será introduzida nos anexos informação relativa à fórmula de cálculo e os valores relativos aos Índice de Cumprimento dos níveis de serviço por linha e Índice de Pontualidade, assim como os valores limites a partir dos quais se considera haver incumprimentos e serão revistos em conformidade as referências aos incumprimentos constantes do Anexo X do CE.*

Descrição	Cálculo	Periodicidade	Fonte da informação	Taxa de cumprimento exigida
-----------	---------	---------------	---------------------	-----------------------------

⁴⁹ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

<i>Indicador de cumprimento dos serviços</i>	<i>Número de circulações realizadas de acordo com o percurso e horário estabelecido / número de circulações previstas</i>	Mensal	Relatório de Reporte Mensal	99%
<i>Indicador de cumprimento dos horários</i>	<i>Número de circulações iniciadas com atraso igual ou superior a 5 minutos / número de circulações realizadas</i>			97%

118. No que se refere a cumprimento de níveis de serviço, face ao exposto, existe especificação sobre o que se considera incumprimento⁵⁰ passível de sanção, mas julga-se que deverá procurar-se ser mais objetivo, nos termos já referidos e aceite pelo Município ⁵¹
119. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT tem considerado que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.

⁵⁰ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

⁵¹ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação *ex post*, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

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

Direitos dos Passageiros

124. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, devendo tal referência ser inserida no Caderno de Encargos.

125. Para o efeito, é essencial⁵², igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
126. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
127. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois inexistente garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.⁵³
128. Quanto ao livro de reclamações, julga-se dever ser garantida a obrigação de detenção e disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico e impedir que não se confunda com os meios de reclamação próprios ⁵⁴ e eu, no caso eletrónico, seja claramente visível e acessível.
129. Por outro lado, quanto ao sistema tarifário, refere-se que *“Mais se refere que o concessionário deverá desenvolver iniciativas de forma a disponibilizar passes intermodais, destinados aos utilizadores que necessitem de utilizar simultaneamente serviços de transporte da rede objeto do Contrato e serviços de transporte de outras redes”*, questionou-se que obrigações para o operador estarão aqui implícitas (Na verdade, tal não depende apenas do operador, mas também da autorização da autoridade de transportes), tendo o Município respondido que *“trata-se de uma recomendação, não sendo colocada ao operador nenhuma obrigação. O município vê esta oportunidade com interesse para a melhoria dos serviços prestados aos passageiros. Proceder-se-á à alteração deste ponto reforçando que a obrigação do*

⁵² Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁵³ Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

⁵⁴ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

operador é a de colaborar com a Autoridade de Transporte e outros operadores na implementação de eventuais soluções de bilhética integrada ou passes intermodais, sem que daí resultem custos para o operador.”

130. De referir que, no anexo VIII afigurou-se que apenas estavam estabelecidas obrigações de informação nas paragens para as linhas urbanas, sendo que o anexo ao RJSPTP estabelece obrigações de informação para qualquer paragem, tendo o Município respondido que *“Trata-se de um lapso, que será corrigido no anexo VI., apresentando-se a nova redacção: “O operador apresentará um plano de informação ao público, o qual incluirá, pelo menos, a disponibilização de informação em todas as paragens, nomeadamente:...”*
131. Finalmente, quanto aos interfaces e terminais existentes (incluindo o Centro Coordenador de Transportes CCT) o Município deve garantir, nos termos do n.º 2 e n.º 8 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, independentemente do regime de gestão ou de propriedade, o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, obedecendo às regras e procedimentos previstos pelo decreto-lei e caso não exista alternativa viável, o município ou a autoridade de transportes, deve assegurar a existência de locais de paragem que garantam as condições de segurança dos passageiros.
132. A AMT considerou inicialmente que, referindo o Anexo III que *“no que se refere a outras infraestruturas e instalações, o operador deve dispor para a recolha, manutenção e reparação de viaturas afetas à execução do contrato, de instalações próprias ou cuja utilização lhe esteja autorizada”,* a indicação do Município, de locais possíveis para tal tipo de instalações poderia facilitar a novos concorrentes avaliar os custos totais inerentes à entrada num novo mercado (incluídos licenciamentos, taxas, etc) (Naturalmente que os operadores incumbentes detêm uma vantagem que não é possível de eliminar totalmente), tendo o Município respondido que *“o município não conhece todos os requisitos técnicos e funcionais exigidos para infraestruturas e instalações desta natureza nem dispõe do conhecimento do mercado para proceder a avaliações de possíveis espaços ou instalações. O município também não estabeleceu requisitos e parâmetros de dimensionamento dessas infraestruturas e equipamentos, deixando esses aspectos para os concorrentes. Como forma de atenuar esta*

desvantagem por parte dos novos operadores o CE não obriga a que os concorrentes disponham de instalações próprias nem que as adquiram ou aluguem antes de conhecerem o resultado do concurso. Os concorrentes deverão fazer a sua própria prospecção do mercado e demonstrar documentalmente que disporão das instalações em caso de vencerem o concurso (contratos promessa de compra, arrendamento, ou de prestação de serviços). Note-se que dos dois operadores que operam atualmente em Castelo Branco, um possuiu instalações fora do concelho e, o outro, não dispõe de instalações próprias utilizando instalações arrendadas.”

133. Tal como decorre de análise da Autoridade da Concorrência⁵⁵, o acesso a interfaces e terminais é um fator de elevado impacto concorrencial, pelo que será de mitigar as vantagens que possam decorrer para operadores incumbentes.
134. Nesse sentido, julga-se que, se necessário, o Município deve facilitar a indicação de locais e/ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, de forma a que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento.
135. Não se poderá ignorar que, para outros concorrentes que não o operador incumbente, os custos de investimento em instalações constituem valores relevantes e determinantes e que condicionam (dependendo dos casos) a decisão de apresentar propostas.

Direitos dos trabalhadores

136. Noutro passo, no que se refere ao ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço*

⁵⁵ Análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

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.”

137. Referem também aquelas Orientações⁵⁶ que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência, e (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
138. 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.”*
139. A AMT considera que garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica,*

⁵⁶ *“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.”*

principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT.

140. Finalmente, no anexo X refere-se que *“os contratos de trabalho dos trabalhadores do concessionário transmitem-se para a entidade que lhe venha a suceder na exploração dos serviços objeto da Concessão, nos termos do regime da transmissão de estabelecimento do Código do Trabalho, quando aplicável”*, tendo-se questionada o que acontecerá com a adjudicação do presente contrato, tendo sido referido que *“essa referência não consta dos contratos em vigor pelo que não se aplica”*.
141. Por isso, deverão o Município e o operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁵⁷, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal⁵⁸, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

Procedimento concursal

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

⁵⁷ Conforme referem as Orientações da Comissão: *“O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”*.

⁵⁸ Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que *“(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”*

- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”*
- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”⁵⁹*

143. O Município apresenta informação relevante a ser divulgada, mas considera-se que contém informação relativa aos operadores incumbentes, podendo estar em causa segredo comercial e colocar aqueles em desvantagem.
144. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
145. Considera-se, por isso, recomendável⁶⁰ que seja divulgada informação suficiente e atualizada para todos os concorrentes⁶¹ - mas tendo em atenção o ponto anterior - designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio

⁵⁹ De acordo com as Orientações da Comissão já citadas *“Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”*. A Comissão considera (...) *à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”*

⁶⁰ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁶¹ *Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas “Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.”*

146. Será de sublinhar que tais documentos deverão conter dados agregados relativos ao atual sistema (procura, receitas, etc.), que permitam a um concorrente poder ponderar concorrer e elaborar a sua proposta, e caso não o contenham deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.

Avaliação global

147. Assim, de recordar que o Município:

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

148. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e expostos supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).

149. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

150. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores⁶², de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.

Racionalidades basilares

151. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
152. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
153. Noutro prisma, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado,

⁶² Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

154. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como a introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
155. 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.
156. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
157. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município e dos municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
158. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

159. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
160. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

161. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
162. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
163. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados⁶³ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.

⁶³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

164. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.

165. Face ao exposto determina-se, quanto ao procedimento concursal que:

- Seja garantido, previamente ao lançamento do presente procedimento, que existe acordo expreso das CIM quanto às linhas que se sobrepõem a serviços ou territórios da competência daquelas autoridades, de forma a garantir que não se coloca em causa a sustentabilidade do contrato resultante do presente procedimento municipal e do contrato resultante do procedimento intermunicipal;
- Seja divulgada informação suficiente e relevante para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio⁶⁴, de forma a garantir que todos os potenciais concorrentes, e não apenas os operadores que já estejam instalados na região, possam aceder a dados que lhe permitam elaborar propostas adequadas;
- Seja identificada ou que se promova correspondência dos dados transmitidos e indicadores do contrato, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento⁶⁵;
- No que se refere a penalidades contratuais, considera-se relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- Garantir, sob pena de aplicação de sanções contratuais, que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e que permitem a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de

⁶⁴ Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

⁶⁵ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015⁶⁶⁶⁷;

- Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades.

166. Mais se sublinha que o Município, para contratos em vigor e futuros, deve garantir que o operador cumpre a transmissão de informação prevista em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes⁶⁸, devendo dar conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais⁶⁹. No caso concreto, tal não se verificou e, independentemente do desfecho do procedimento concurso deve ser, desde já, sanado, pelo Município, ou seja, após notificação do presente parecer, deverá ser dado conhecimento de todos os incumprimentos de transmissão de informação por parte dos operadores atualmente incumbentes (e potenciais concorrentes).

167. Considera-se também ser de recomendar:

- Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁷⁰, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;⁷¹

⁶⁶ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁶⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶⁸ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁶⁹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁷⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁷¹ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

- Garantir o cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização dos atuais terminais para esta concessão, sendo que o procedimento deverá incluir a indicação de locais ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, e respetivas condições de utilização, de forma a que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento;
- Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Que da execução contratual – do atual e do futuro contratos resultantes do procedimento concursal - deve resultar a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, contendo informação sobre:
- As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
- Demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação;
- Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.

168. Finalmente, dever-se-á:

- Ter em linha de conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública⁷², na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;

⁷²

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

- Pagnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Asseverar o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garantir o cumprimento da obrigação de notificações à Autoridade da Concorrência, designadamente nos termos do artigo 36.º do Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

169. Nesse sentido, as presentes recomendações deverão ser ponderadas e as determinações introduzidas no procedimento, antes do seu lançamento, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

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

V – DAS CONCLUSÕES

171. Assim, e em ritmo de conclusão, o parecer da AMT é favorável:

- Por estar assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional

e europeia referenciada, estando o sentido positivo condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas;

- Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes público municipal, urbano e interurbano.

Lisboa, 04 de dezembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho