

PARECER N.º 15/AMT/2021
SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Faro (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) através do ofício 2856 de 18-03-2020 as peças do procedimento de “*Concurso Público para a aquisição de serviços de transporte rodoviário de passageiros no concelho de Faro*”, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, incluindo o documento de enquadramento e fundamentação.¹
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço² ;

¹ Foram efetuados pedidos de esclarecimento em 23-03-2020, 24-03-2020, 08-04-2020 e respondidos em 23-03-2020 e 09-11-2020 e 22-01-2020.

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais³;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁵.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁶ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
7. 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 eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas

³ 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.

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

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

societais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

8. O documento “*Consultoria para a Implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros no concelho de Faro*” inclui:
 - Diagnóstico da rede de transportes atual, no que se refere a cobertura territorial, temporal e comodidade, no que se refere às linhas municipais e linhas urbanas;
 - Proposta de rede de transportes a contratualizar, no que se refere referes às linhas municipais e linhas urbanas
 - Fundamentação da opção de contratação de um lote e formas alternativas de contratualização;
 - Opções contratuais, designadamente no se refere a definições de oferta, material circulante, tarifário, incentivos e penalidades, obrigações de reporte, peço, exclusividade.
9. Segundo o documento, o planeamento de novas redes de transporte público e partilhado, pretendeu apurar (i) *qual a rede e serviços a contratualizar* (ii) *quem irá explorar*, (iii) *quanto é que custa*, (iv) *quem financiará*, (v) *qual a arquitetura do sistema*.
10. Quanto às atuais linhas municipais foi analisado:
 - Distância média das linhas, em ambos os sentidos, tanto para as linhas base, variantes e parcelares;
 - O número de viagens e os horários do primeiro e último serviço para as linhas municipais;
 - Produção quilométrica;
 - População residente à escala da subsecção estatística abrangida pela rede a 400 metros de distância das paragens municipais;

- Cobertura da rede face aos residentes, em particular na hora de entrada e saída do emprego;
- Distribuição espacial dos lugares com mais de 40 residentes que se encontram espacialmente cobertos pelo serviço de transportes de âmbito municipal do concelho de Faro, para efeitos de cumprimento de serviços mínimos previstos no RJSPTP;
- Cobertura temporal aos serviços intraconcelhios de acordo com os atributos do RJSPTP.

11. Quanto às linhas urbanas foi analisado:

- Distância média;
- Número de viagens e horários do primeiro e último serviço;
- Produção quilométrica:

12. Face aos resultados obtidos, foi proposta a rede a contratar, nos seguintes termos:

- A manutenção dos atuais Circuitos dos Braciais, quer no que respeita ao traçado quer no que respeita ao volume de oferta;
- Uma subida de 278%, no volume de oferta da rede municipal, prevendo um total de 205.148 veículos.km.

13. Pretende-se contratar num único lote, entendendo-se que nos termos da alínea a), do n.º 2, do artigo 46.-A do CCP que as prestações a abranger pelo contrato são técnica ou funcionalmente incindíveis e a sua separação pode causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante. No caso em concreto, trata-se de uma rede de pequena dimensão, constituída por nove linhas, considerando-se que os custos unitários de gestão e de exploração aumentam quanto menor for a rede, preferindo-se assim um operador a atuar em simultâneo em toda a rede, para que haja uma uniformidade de prestação de serviços de forma a não existirem discrepâncias ou divergências, potencialmente a acontecer quando existem vários operadores.

14. No que se refere às linhas municipais e no que concerne aos horários, tendo em consideração a rede atual, calculou-se a hora de chegada dos serviços, tendo em consideração, a distância de cada linha e a velocidade média da linha (incluindo variantes e parcelares). É proposto igualmente, um acréscimo do número de circulações, com conseqüente acréscimo dos veic.km. Nas linhas propostas procurou-

se fazer uma integração com os percursos escolares dado que, segundo dados da Carta Educativa 2016/17, 969 alunos utilizaram os transportes escolares.

15. No que concerne aos circuitos das linhas urbanas, uma vez que o contrato n.º 73/2016, relativo à “Prestação de Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Faro - Circuito Braciais, Patação e Mar e Guerra” de 29/12/2016 é recente, considerou-se o mesmo adequado às necessidades da população.
16. No que se refere à avaliação económica e o modelo contratual a ser aplicado, foi avaliada a situação atual – 6 linhas municipais e 4 linhas urbanas) em termos de volume da oferta e rentabilidade da mesma, com análise de séries históricas de dados de procura e de custos de produção das diferentes empresas a operar neste território, de forma a aferir o custo máximo que o Município estaria disposto a suportar, com reflexo no modelo concursal a definir e valores de referência a colocar a concurso, não obstante a falta de informação detalhada por parte dos operadores incumbentes quanto a custos de operação⁷, discriminados por tipologia de custo, assim como de receita de operação e passageiros transportados e nível de oferta medido em Veic.Km.
17. Foram analisados, para as linhas municipais os custos diretos e indiretos, sem amortizações de veículos ou outros equipamentos afetos à operação e a receita do operador (bilheteira, publicidade e transporte escolar). podem ser utilizados por estudantes não sendo, por isso, objeto das linhas a concurso).
18. No que se refere aos circuitos urbanos, foi analisada a informação prestada pelo operador⁸, ainda que não tenha sido fornecida informação referente aos custos de operação, tendo ainda assim sido possível apurar o custo bruto suportado pelo Município pela operação, ou seja, o valor pago ao operador não deduzido da receita de

⁷ Não obstante o operador dever enviar: “Passageiros transportados por título (agregado para a rede minibus) sendo esta informação utilizada para apurar a compensação face ao limite de 100.000 passageiros nesta rede; Mapa resumo de indicadores de serviço: Extensão da rede em exploração; Número de linhas da rede em exploração; Número de serviços realizados em todas as linhas (discriminado por linha em anexo; Total de horas de funcionamento, referentes ao total de horas do motorista, incluindo horas que não estão ao serviço; Viaturas afetas ao serviço (discriminado em anexo por série: minibus, mini eléctrico, midis e standard) ; Passageiros transportados por circuito (discriminado por linha em anexo; Taxa de ocupação média mensal da rede; Velocidade comercial média mensal da rede; Mapa resumo de indicadores de exploração: Receita de transporte; Outras receitas (publicidade e indemnização de seguros; Custos de funcionamento - pessoal; Custos de consumos - gasóleo, peças e materiais (gasóleo, óleos e pneus); Amortizações e provisões (que dado o elevado montante assumimos que inclui amortização do terminal, tendo sido solicitada a decomposição deste montante por classe de ativo); Encargos financeiros (que assumimos referentes ao financiamento da construção do terminal e cujo ressarcimento é obtido mensalmente na execução do contrato); relatório inclui ainda, para além do detalhe acima indicado: Passageiros transportados por título (agregado para toda a rede); Quantidade de títulos vendidos por tipologia e receita associada (agregado para toda a rede).”

⁸ Passageiros transportados por linha; Passageiros transportados por título (agregado para toda a rede); Passageiros transportador por linha e faixa horária; Quantidade de título de transporte vendido e respetiva receita (agregado para toda a rede); Veículos.km por linha; reclamações; serviços realizados por linha e horário de partida e chegada; atrasos superiores a 10 minutos.

- que é beneficiário, tendo em conta os valores de números de passageiros por linha e a produção quilométrica por linhas – v.km) e apurar custo líquido de [confidencial euros por km.
19. No que diz respeito ao atual contrato das linhas municipais, o mesmo inclui não apenas a operação da rede urbana”, mas *também o projeto, construção e manutenção do terminal rodoviário e suas instalações, tendo sido contrato foi celebrado em 17 de agosto de 2012, por um prazo de 20 anos. Este contrato foi celebrado na modalidade de Net Cost, sendo o operador remunerado por uma componente fixa mensal acrescida das receitas de bilhética e publicidade na rede. O contrato prevê ainda uma cláusula compensatória à EVA para os meses em que a procura na rede minibus (parte da rede contratada) seja inferior a 100.000 passageiros, sendo esta cláusula espelhada numa compensação da EVA à Camara Municipal de Faro nos meses em que a procura exceder os 100.000 passageiros na mesma rede minibus; esta cláusula prevê um valor unitário de [confidencial euros por passageiro, valor atualizado à inflação. Desde o início da operação que esta clausula tem sido, sempre, favorável ao operador EVA”*
 20. De acordo com a informação financeira disponibilizada, a operação é deficitária quando não considerada a compensação pelos passageiros transportadas na rede minibus serem inferiores ao limite de 100.000 passageiros. Apurada a receita e custos por linha bem como a compensação paga (cerca de [confidencial]euros) em que resultado é de cerca [confidencial EUROS.
 21. Sendo conhecidos os serviços por linha (base e variante), considerou-se a extensão média das linhas base, assumindo que as variantes terão a mesma extensão, tendo sido obtidos indicadores de oferta em veículos kms e, por essa via, custos unitários de produção. O custo de amortização apresenta-se elevado o que decorra da inclusão da amortização do terminal cujo projeto e construção foi responsabilidade, e o custo suportado, pelo operador. Apurou-se assim um custo por km de € [confidencial e de € [confidencial, excluindo neste caso os custos relacionados com amortizações.
 22. Tendo também em conta a operação de 29 autocarros e custo de aquisição de [confidencial euros por autocarro e um prazo de amortização linear de 16 anos, aos 29 autocarros afetos equivaleria um custo de amortização mensal de [confidencial euros, passando os custos unitários. Apurou-se assim um custo por km de € [confidencial e de € [confidencial excluindo neste caso os custos relacionados com amortizações.
 23. Foi ainda analisada a informação contabilística global referente à E.V.A.- Transportes, S.A., contraparte dos contratos ativos da Câmara Municipal de Faro, incluindo série

histórica de informação financeira, de base anual, detalhando rúbricas de custos e de receita para a empresa na sua globalidade, ainda que não desagregada por níveis de oferta quilométrica, volume de passageiros transportados ou número de linhas em operação. De acordo com os dados obtidos, a EVA apresenta resultados francamente positivos, com um EBITDA médio de 2011 a 2017 de cerca de [confidencial de euros.

24. Considera o Município ser possível comparar, globalmente e por rúbricas de custo, o peso da operação de Faro na empresa, *“constatando-se um peso marginal deste contrato nos valores globais da EVA Transportes. O peso de 15% das amortizações de equipamentos afetos ao contrato PXM é influenciado pelo já referido efeito das amortizações do terminal rodoviário. Não obstante, e uma vez que o investimento referente ao terminal é recuperado pelo contrato mensal, a comparação do EBIT exclui esse efeito, sendo o rácio de resultado consistente com os dados de receita e custos de operação da tabela anterior. Face a isto, e ainda que com as limitações associadas ao desconhecimento do volume de oferta em veículos km do contrato PXM, somos de opinião que o valor apurado é uma aproximação razoável do custo unitário de produção do operador EVA Transportes, S.A.”*
25. Uma vez que as condições de operação da rede a concurso não diferirão das condições do contrato PXM (urbanos), entende o Município ser possível assumir o custo de operação unitário desse contrato como uma aproximação razoável para aferir o custo de operação da rede a concurso, a que deverá ser acrescido um fator de remuneração do operador e um fator de concorrência
26. Face à existência de completa informação histórica quanto à receita gerada pela rede municipal, e tendo em conta que é estimado que seria insuficiente dado o aumento de oferta proposto, não se considerou possível, de forma razoável, avaliar o risco de procura, em particular por parte do Município, entidade responsável pelo lançamento do concurso e tal facto as opções no que respeita ao modelo de concurso.
27. Assim, a opção será solução de Gross Cost, solução equivalente à do contrato em vigor do Circuito dos Braciais (urbano);
 - Em que o Município está disposto a remunerar o operador pelo custo em que este incorre, com um valor médio estimado de cerca de [confidencial euros por quilómetro (atualizado anualmente à taxa de inflação), acrescido de custos decorrentes de eventuais obrigações de serviço acessórias que venham a ser previstas no caderno de encargos. Tal solução importa um encargo máximo anual de cerca de [confidencial mil euros;

- A receita a gerar pelo sistema será do Município, pelo que o atual custo com a rede escolar de carreira pública, deixará de ser um custo efetivo público;

28. Assim, a solução terá igualmente as premissas:

- A implantação de um modelo integrado e eficiente de transportes públicos de passageiros à escala do município que promova o desenvolvimento de uma solução que articule com todos os subsistemas de transportes da sub-região;
- Necessidade de contratualizar pelo menos 307.103 Veic.Km/ano, valor que fica desde já estabelecido como valor de referência em termos de produção quilométrica necessária para satisfazer as atuais exigências do município;
- Contratualização de uma Rede Fixa Mínima + Serviço Adicional Voluntário a propor pelo candidato + n.º máximo de kms de Serviços Eventuais;
- A contratualização de serviços públicos de transportes rodoviários regulares de passageiros, do tipo municipal, não sendo incluído opções imediatas ao nível de outros sistemas, nomeadamente ferroviários, ou Serviços de Transporte Escolar Especial ou de Transporte Flexível⁹;
- A possibilidade de incluir os operadores no processo de adicionar novos serviços como propostas a serem avaliadas em caderno de encargos;
- Especificações base que deverão ser consideradas e incluídas no caderno de encargos, nomeadamente a capacidade dos veículos, condições de acesso pelos utentes, tipo de propulsão e a idade máxima;
- Manutenção do sistema tarifário, de acordo com a tabela quilométrica utilizada até à data;
- Período de vigência do contrato da concessão de 5 anos, tendo em conta o grau disruptivo que o presente processo apresenta face à situação atual, e os prazos limitados existentes para se proceder ao planeamento e desenvolvimento de todos os procedimentos de contratualização, parece prudente não assumir um período de vigência muito longo, encostado à extensão máxima possível legalmente;

⁹ Era proposto que o início do contrato fosse assumido para setembro de 2020, considerando que não iriam existir alterações disruptivas na oferta atual. Tal deverá ser, obviamente, alterado.

- Garantir que aos potenciais concorrentes é oferecido um período suficientemente longo que permita uma normal amortização dos investimentos decorrentes da exploração dos serviços nos termos previstos;
- Opção pela não exclusividade territorial com exceção de linhas predefinidas de Transporte Inter-regional e intermunicipal que extravasem o território objeto da operação, o que permite a salvaguarda nos termos do contrato de possíveis futuros desenvolvimentos independentes do Transporte Flexível e Escolar Especial.

29. No que se refere a penalidades, refere a fundamentação que:

- Por forma a garantir que os níveis de serviço contratualmente estabelecidos sejam cumpridos e para que haja incentivo por parte dos concessionários para progressivamente melhorarem o serviço oferecido, é importante aplicar o princípio de premiar as melhores práticas e ou de penalizar as que não cumprem mínimos desejáveis estabelecidos;
- É importante que a estrutura de indicadores de desempenho que sejam selecionados, se baseiem em dados disponibilizados em tempo útil através das obrigações de reporte contratualmente definidas ou através de processos e metodologias de monitorização direta, também contratualmente enquadrados, que garantam que este processo é eficaz e exequível, sem custos ou outro tipo de impedimento, nomeadamente os de litigação;
- A principal penalização financeira do operador por falhas de desempenho já é tendencialmente automática, decorrente da redução da procura (consequentemente menos receitas), resultante de falhas de qualidade do serviço;
- Defende-se a adoção de um sistema de penalidades financeiras da exploração que seja o mais simples possível e centrado no controlo de um conjunto pequeno de indicadores chave de desempenho e qualidade, que possam ser quantificados em tempo útil e com custos humanos e financeiros acomodáveis.

30. No que se refere ao Acesso dos Terminais Rodoviários aos Concorrentes, defende-se que devem ser colocados à disposição de todos os concorrentes em igualdade de circunstâncias, nomeadamente os abrigos de paragem, os terminais rodoviários e os parques de estacionamento e oficinais que sejam propriedade do Município, devendo assegurar-se que não se criam barreiras à entrada de novos concorrentes

31. Por outro lado, é relevante a coordenação com as concessões da AMAL, sendo altamente vantajoso que os serviços públicos rodoviários de transporte de passageiros, que serão objeto do presente concurso, sejam desenhados de modo a que desde já, mas também ao longo do período da concessão, formem com todos os outros sistemas um conjunto coerente e integrado, que potencie a sua eficácia e atratividade e minimize os seus custos para o erário público.
32. A AMT, face ao documento junto, apresentou diversas considerações, designadamente *“De que forma está assegurada a compatibilização dos serviços municipais de Faro com os serviços de outras autoridades de transportes, como a AMAL? A AMT emitiu parecer para a AMAL com determinados pressupostos de base, pelo que haverá que assegurar – expressamente que o presente procedimento não coloca em causa a sustentabilidade de outros”,* tendo sido esclarecido que *“a época da elaboração das peças desse concurso, a AT de Faro deu nota de que não haveria exclusividade no seu território pelo que estarão, por esta via, minimizados os impactos porquanto o operador vencedor do concurso AMAL tem conhecimento da inexistência de exclusividade no território de Faro. Por outro lado, no âmbito do presente processo concursal a lançar à concorrência não existem modificações significativas na rede do concurso pois a mesma deriva da atualmente existente”*.
33. Foi também mencionado que *“É referida que a despesa de transporte escolar tida pela autarquia, ascende a cerca de [confidencial] euros. Tal despesa inclui financiamento de transporte escolar em circuitos especializados rodoviários e no transporte fluvial. Não fica claro se toda essa despesa foi tida em conta para fundamentar o equilíbrio contratual ou foi apenas tida em conta a despesa associada às linhas a contratualizar”* tendo sido esclarecido que *“A tabela 36 do relatório de dezembro/2019 (tabela 39 do relatório de abril/2020 ora enviado) apresenta informação referente à receita de transporte escolar considerada no âmbito da rede objeto deste concurso. O valor de [confidencial] euros corresponde ao custo do transporte escolar em carreira pública apresentado na tabela 25 (tabela 28 do relatório de abril/2020 ora enviado) respeitante aos contratos em vigor, correspondendo o remanescente (até [confidencial]) ao transporte fluvial ou circuitos especiais”*.
34. Foi notado que *“Foi efetuada uma análise à informação contabilística global do operador, mas não resulta claro se foram apurados/estimados (e de que forma objetiva) os gastos e rendimentos associados ao serviço público e os gastos e rendimentos associados a outras atividades como sejam serviços expressos, ocasionais e serviços*

turísticos. Por outro lado, não resulta claro o resultado final do apuramento/estimativa dos gastos e rendimentos para a atividade exercida no Município de Faro. Tal afigura-se relevante pois considera-se se relevante apurar de que forma outras atividades contribuem ou não para a sustentabilidade do serviço público” tendo sido esclarecido que “o relatório do consultor remetido à AMT apresenta, no seu capítulo 5, em particular no ponto 5.2.2.1, a caracterização da situação atual no que respeita a contratos de serviços de transporte. Nesse ponto é apresentada informação sobre os três contratos em vigor no município de Faro, nomeadamente, contrato de 5+1 linhas municipais, as linhas urbanas do Circuito dos Braciais e a rede urbana explorada ao abrigo do contrato PXM. Conforme consta do relatório apresentado, foram apurados valores unitários por veículo.km para contrato, tendo sido utilizada informação na posse do município de Faro e obtida através de reportes previstos nos diferentes contratos referidos”.

35. Considerou a AMT que “Ainda que se trate de um contrato de prestação de serviços importa ter claro que o valor da remuneração/compensação permite ao operador cobrir os custos da operação e ter lucro razoável e, pela parte pública, qual a estimativa de custos que a autarquia terá com a operação (qual a medida – com expressão financeira – do risco assumindo” tendo sido esclarecido que “Conforme descrito no esclarecimento anterior, o relatório do consultor da CMF apresenta a caracterização dos contratos e autorizações provisórias vigentes ao momento, sendo apurado o custo médio de operação por contrato em vigor no município. A definição do preço inclui a estimativa dos custos e lucro. Assim, o valor base foi estimado com base em valores médios, incluindo custos indiretos e, por isso, margem de lucro e custo de oportunidade de capital dos operadores. Importa a este propósito notar que o preço base do concurso será submetido à concorrência. Assim, em fase de concurso, de propostas apresentadas, proposta adjudicada e de execução contratual através dos reportes previstos no caderno de encargos, será possível obter informação do operador que permita apurar custos reais e condições reais de operação, nomeadamente no que respeita aos meios afetos ao contrato. Sendo o modelo de concurso previsto uma prestação de serviços, cabe ao operador assumir o risco de operação”.
36. Do mesmo passo, considerou-se que “A economia contratual deverá ser vista no todo, através das responsabilidades que são assumidas pela parte pública e privada. Na verdade, o valor do contrato ou o nível de esforço financeiro da autarquia não se medirá apenas pelo valor da compensação que irá pagar, mas pela receita que poderá, ou não, receber por via da exploração” tendo sido esclarecido que “Mostra-se-nos importante salientar que o procedimento concursal a ser lançado por este Município corresponde a

uma prestação de serviços, no âmbito da qual será paga uma remuneração ao operador, não havendo lugar a qualquer compensação ao mesmo. Mais se salienta que a receita auferida pela exploração será na totalidade entregue ao Município”.

37. Foi igualmente notado que:

- [confidencial]

38. Por outro lado, foi notado pela AMT que *“a fundamentação refere, “Mas uma vez que o risco de procura/receita associada à bilhética fica do lado da AT é importante que esta estabeleça um mecanismo de proteção de receita, o que pode passar por dar algum tipo de incentivo ao operador para manter uma fiscalização atuante. Este desígnio consegue-se através de mecanismos no contrato para premiar a manutenção ou crescimento da procura.” Foram consagrados tais mecanismos?”* tendo o Município esclarecido que *“foram incorporadas nas peças do procedimento as necessárias ações de fiscalização assim como a necessidade da existência de sistemas de bilhética que permitem à CMF controlar vários parâmetros, em cada circulação, nomeadamente sobre os passageiros transportados e a receita, pelo que esta situação estará solucionada por esta via”.*

39. Ademais, *“terá introduzido alguns dados no SIGGESC, que devem ser tidos em conta, mesmo que possam ser questionados”* tendo o Município referido que *“Relativamente às linhas municipais interurbanas, foi tida em conta a informação colocada pelo operador EVA Transportes S.A. na plataforma SIGGESC, referente aos traçados, horários, paragens, não constando informação económico-financeira. Em relação às linhas urbanas da concessão da Próximo e Braciais só recentemente, após ter sido concluído o planeamento de rede e os cadernos de encargos que foram submetidos à AMT, é que foi inserida informação pelos operadores PXM e EVA Transportes, não tendo, por esse facto, sido considerada nos estudos elaborados.”*

40. Acresce que *“Não resulta igualmente claro quais as diferenças entre a frota atual e a frota que é exigível para o novo concurso, ou seja, é necessário ser claro qual o nível de investimento necessário para cumprir os níveis de qualidade exigidos, para se poder apurar também os custos de amortizações e depreciações ao longo do contrato”* tendo o Município referido que *“Entendemos que efetuar um comparativo da frota atual no âmbito dos contratos vigentes com a exigível para o concurso só revelará o eventual nível de investimento necessário para o operador atualmente instalado e, ainda assim, não é linear que tenha de existir investimento pois desconhecemos a totalidade da frota dos concorrentes que vierem a concurso. Salientamos que as exigências do presente*

concurso referentes à frota respeitam à exigência do cumprimento das normas legais e regulamentares, nacionais e europeias aplicáveis. Somentamos não serem conhecidos os eventuais concorrentes e a totalidade do seu material circulante para que se possa avançar com perspectivas de investimento necessário.”.

41. Considerou a AMT que tal também releva *“para aferir se existem mecanismos contratuais que permitem ressarcir/remunerar o operador pelo investimento não amortizado (pela autoridade de transportes ou pelo novo operador no contrato seguinte)” tendo Município referido que “O modelo de concurso é de prestação de serviço por um período de 3 anos, em que a remuneração a pagar ao operador resultante do procedimento engloba todo o investimento”.*
42. Em suma, a AMT entendeu ser relevante que, não obstante a descrição de vários pressupostos que foram tidos em conta, que fosse *“apresentada uma conta de exploração/modelo financeiro do futuro contrato, com a desagregação possível, contendo, por exemplo:*
 - *Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respectivas receitas e custos de exploração do serviço público (estimadas), ao longo do período do contrato;*
 - *Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos quilometro (V.Km), mas também do indicador lugares quilometro oferecidos (LKm), fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação;*
 - *Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacte do PART;*
 - *Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, a operar em cada uma das ligações, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial.*
 - *A conta de exploração, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, e amortizações em veículos e equipamentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/V.Km) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação/remuneração por obrigação de serviço publico.~*

43. Em resposta o Município indicou:

- *“A oferta e os custos relativos à exploração do serviço público são explanados na página 67 (relatório de abril 2020), perfazendo 307.103 veic.km e [confidencial] € anuais, em cada um dos 3 anos do contrato. [confidencial]”*
 - *O indicador lugares.km foi calculado e acrescentado ao relatório “Consultoria para a Implementação do RJSPTP: município de Faro”, na página 26 (relatório abril2020), tanto para a oferta atual, como para a oferta futura.No que concerne à taxa de ocupação, a mesma foi calculada tendo em consideração a taxa de ocupação para a oferta municipal atual, disponível para consulta na página 13 do supramencionado relatório;*
 - [confidencial];
 - *A caracterização do material circulante foi acrescentada ao relatório “Consultoria para a Implementação do RJSPTP: município de Faro”, na página 13 (relatório abril2020), com exceção dos indicadores cujo défice de dados não nos permite apresentar;*
 - *O relatório do consultor da CMF apresenta a caracterização da situação atual, sendo apurado o custo médio de operação por contrato em vigor no município. Quanto ao preço de referência, o valor de referência foi estimado com base em valores médios, incluindo custos indiretos e, por isso, margem de lucro e custo de oportunidade de capital dos operadores. Remetemos no mais para a resposta dada ao ponto Contudo, importa a este propósito notar que o preço base do concurso será agora submetido à concorrência, salientando-se que o preço base definido pela CMF no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato.”*
44. Foi também considerado, pela AMT, de confirmar *“que serviços mínimos são cobertos com o presente concurso (ainda que o futuro operador possa propor serviços adicionais). Por outro lado, parte de tais serviços mínimos poderão ser cobertos com transporte flexível e serviços fluviais, pelo que será de esclarecer quando tais serviços serão implementados, assegurando que o presente procedimento é um passo intermédio ou complementar a outros para cumprir o anexo ao RJSPTP”* tendo sido esclarecido que *“No que diz respeito aos lugares não servidos, da página 44 à 48 do documento “Consultoria para a implementação do RJSPTP: município de Faro” (relatório de abril2020, ou páginas 42 a 46 da versão dezembro 2019) são abordados os lugares que não são abrangidos pela rede TCR a concurso, nomeadamente os lugares de Culatra,*

Farol, Hangares, Cerro do Lobo e Vale de Gralhas. No que concerne aos lugares da Culatra, Farol e Hangares, não são acessíveis por via terrestre, sendo servidos por via fluvial. No que diz respeito aos lugares de Cerro do Lobo e Vale de Gralhas, são abrangidos pelos percursos do Transporte Social (flexível) não incluído neste concurso. A gestão do transporte fluvial foi assumida recentemente pela AT de Faro através da transferência de competências do Estado para as autarquias locais. No que concerne ao transporte flexível, ele consta de estudo em desenvolvimento pela AMAL pelo que, na conjugação de todos estes serviços, de nível intermunicipal rodoviário, municipal rodoviário e fluvial, se cumprirão, pelo menos, os serviços mínimos definidos no RJSPTP”.

45. *Foram ainda tecidas as seguintes considerações pela AMT “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, 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 o Município respondido que “Não. A totalidade do estudo foi desenvolvido até ao final 2019 quando ainda não eram conhecidos casos de COVID-19 em Portugal, nem havia sido declarada a pandemia. De qualquer forma, do ponto de vista processual, e analisando a evolução da situação referente ao COVID-19 a nível mundial, não é expectável que o contrato seja afetado significativamente quando entrar na fase de execução, o que deverá ocorrer apenas em 2021. O estado de emergência nacional e as limitações à circulação são factos posteriores aos relatórios técnicos que sustentaram o procedimento concursal ora em apreço. A questão da pandemia SARS CoV2/Covid 19, encontra-se genericamente salvaguardada através da cláusula 51.º do Caderno de Encargos, sobre questões de força maior, onde se prevê situações de pandemia, calamidades e outras, sem prejuízo da existência de legislação específica sobre esta matéria. Facto que responderá pontualmente às situações que futuramente possam surgir desta natureza, uma vez que hoje são desconhecidas e imprevisíveis. Importa referir que o prazo do contrato não impõe relevância especial a situações pontuais que se consomem em contratos anuais, devendo-se entender que em situações de força maior, existem medidas governamentais adequadas a cada momento e a previsão excessiva de medidas de proteção poderá prejudicar a melhor rentabilização do contrato”.*

46. Quanto a outros impactos contratuais¹⁰¹¹, o Município considerou não existir necessidade de alterações uma vez que não suportará quaisquer compensações atendendo a que este procedimento respeita a uma prestação de serviços e não concessão.
47. Por outro lado, foi referido não serem claras as diferenças entre a frota atual e a frota que é exigível para o novo concurso, ou seja, é necessário ser claro qual o nível de investimento necessário para cumprir os níveis de qualidade exigidos, para se poder apurar também os custos de amortizações e depreciações ao longo do contrato, tendo o Município respondido que: *“Entendemos que efetuar um comparativo da frota atual no âmbito dos contratos vigentes com a exigível para o concurso só revelará o eventual nível de investimento necessário para o operador atualmente instalado e, ainda assim, não é linear que tenha de existir investimento pois desconhecemos a totalidade da frota dos concorrentes que vierem a concurso. Salientamos que as exigências do presente concurso referentes à frota respeitam à exigência do cumprimento das normas legais e regulamentares, nacionais e europeias aplicáveis. Salientamos não serem conhecidos os eventuais concorrentes e a totalidade do seu material circulante para que se possa avançar com perspetivas de investimento necessário.”*
48. A dúvida da AMT releva para aferir se existem mecanismos contratuais que permitem ressarcir/remunerar o operador pelo investimento não amortizado (pela autoridade de transportes ou pelo novo operador no contrato seguinte), ao que o Município respondeu que *“o modelo de concurso é de prestação de serviço por um período de 3 anos, em que a remuneração a pagar ao operador resultante do procedimento engloba todo o investimento”*.

¹⁰ 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 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? O ponto anterior refere-se às receitas do serviço público de transporte de passageiros, em sentido estrito. Será necessário visitar os pressupostos do Modelo, face às projeções de receitas, quer do Transporte Escolar (incluindo Circuitos especializados), quer dos Serviços Comerciais (ocasionais, alugueres, Expressos)? Foi ponderada a incorporação de cenários mais conservadoras (face ao atual contexto pandémico e suas repercussões futuras)? Se sim, qual o respetivo impacto em termos de montante de compensações a suportar pelo Município? 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)”*.

¹¹ Foi também perguntado *“Consideram necessário revisitar 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”*.

49. Com vista a dar resposta aos esclarecimentos adicionais solicitados pela AMT, o Município de Faro apresentou, a 22-01-2020, respostas às questões colocadas.
50. A AMT havia referido que o Município alegou que lidou com falta de informação detalhada por parte dos operadores incumbentes (operadores PXM e EVA Transportes) quanto a custos de operação, discriminados por tipologia de custo, assim como de receita de operação e passageiros transportados e nível de oferta medido em Veic.Km.
51. Foi referido que tal verificou-se não obstante as obrigações constantes do artigo 22.º do RJSPTP e de não ter sido reportado à AMT qualquer incumprimento, para efeitos contraordenacionais. Nos recentes Pareceres n.º 70/2019, de 19 de dezembro e 28/2020, de 26 de março, quanto aos transportes urbanos de Faro, foi determinado que se procedesse ao apuramento dos incumprimentos daquela norma e que procedesse ao reporte à AMT de tais falhas, nada tendo sido reportado.
52. [confidencial]
53. Foi considerado que o operador é remunerado pelos custos e a receita é do Município, ficando este com o risco da procura. Por outro lado, o Município também refere que com o novo contrato *“será possível obter informação do operador que permita apurar custos reais e condições reais de operação, nomeadamente no que respeita aos meios afetos ao contrato. Sendo o modelo de concurso previsto uma prestação de serviços, cabe ao operador assumir o risco de operação”*.
54. Nesse sentido foi questionado se o incumprimento dos incumbentes condicionou, de forma não legítima, a escolha do modelo contratual por parte do Município ou se, mesmo com elementos adicionais, designadamente, os constantes do artigo 22.º, o Município teria optado pelo mesmo modelo.
55. Em resposta, o Município referiu que:
- [confidencial]
 - *Nesta conformidade, a escolha do modelo contratual não foi condicionada pelo incumprimento dos incumbentes.*
 - *A escolha encontra-se fundamentada no Relatório da MPT, nos pontos 5.2 – Contratualização e 6.4 – Opções de contratualização.*
 - *Tal como referido no parecer da Autoridade da Concorrência – Decisão de Proibição da Autoridade da Concorrência Ccent. 51/2019 – RBI/Grupo Fundação - nos pontos 198 e seguintes, certos operadores, como é o caso da EVA*

Transportes, condicionam as vantagens competitivas das empresas com forte presença local, decorrentes da assimetria de informação, ao tipo de modelo contratual em causa nos procedimentos concursais. Essa vantagem dependerá do contrato, não existindo no caso de um contrato de prestação de serviços, em que o risco corre por conta da autoridade de transportes. Também a Autoridade da Concorrência entende que a vantagem concorrencial do operador incumbente que decorre da assimetria de informação sobre o mercado, face a operadores sem uma presença local relevante, é passível de ser mitigada ou eliminada no caso de se adotar um modelo de contrato de prestação de serviços, cenário em que o risco da operação corre, integral ou maioritariamente, por conta da entidade adjudicante.

- *De facto, tal como referido no parecer da Autoridade da Concorrência, o acesso a informação detalhada sobre, designadamente, as condições de procura é fundamental quando o risco corre, em larga medida, por conta do operador privado, o qual necessitará daquela informação para proceder a uma adequada aferição dos riscos e, conseqüentemente, ajustar a sua proposta concursal aos riscos em causa.*
- *Uma correta aferição do risco pelo operador, em particular do risco de procura, perde naturalmente relevância nos cenários em que esse risco corre, estrita ou em larga medida, por conta da entidade adjudicante. É o que se verifica nos casos em que se opta, não pela concessão dos serviços de transporte, mas por um contrato de prestação de serviços.*
- *Neste caso, a assimetria de informação sobre, designadamente, as condições de procura entre o operador incumbente ou com forte presença na região em causa, por um lado, e os operadores sem uma presença local significativa, perde grande relevância na determinação dos resultados do procedimento concursal, uma vez que o risco de procura deixa de ter relevância material para os operadores privados.*
- *Por outro lado, é também de referir, que o facto de se optar por um contrato de prestação de serviços, em que o risco corre por conta da entidade adjudicante, ajuda e muito a que se garanta a prestação de um serviço público de transporte de qualidade, regular, sem falhas, durante situações excepcionais adversas, como é o caso da situação por que se passa atualmente devido à pandemia causada pela doença COVID-19.*

- *No caso de um contrato de concessão em que o risco está do lado do operador, mesmo que garantida a compensação económico-financeira estipulada no contrato, em situações excecionais poderão ocorrer quebras no serviço público regular de transporte de passageiros. Uma vez que nestes casos, a procura diminui, poderá ter de se fazer um reajustamento dos serviços, tanto ao nível das linhas, como dos horários. Nesses casos, haverá sempre um prejuízo para os utentes, pois poderá sempre haver clientes para esses horários, ainda que o número de passageiros a transportar não justifique sob o ponto de vista económico-financeiro, essa circulação.*
- *Em situações excecionais como é o caso da pandemia ocasionada pela doença COVID-19, será sempre difícil efetuar a ponderação entre as questões económico-financeiras, os interesses dos utentes, da entidade adjudicante e dos operadores de transportes, no entanto, considera-se que no caso de uma rede de transportes de pequena-média dimensão com uma receita de venda de bilhetes e passes baixa, servindo zonas de baixa/média densidade populacional, um contrato de prestação de serviços servirá melhor os interesses das populações em termos da prestação de um serviço público regular de transporte de passageiros de qualidade.*
- *O município elaborou um anexo com a procura por carreira (tendo em consideração a rede atual), o que permite aos concorrentes ter uma ideia do que poderá ser a procura potencial na rede a concurso.*

56. A AMT também questionou de que forma os operadores incumbentes são beneficiados por não terem cumprido obrigações de informação, tendo sido respondido que:

- *“Independentemente do modelo contratual ou situação de partida, os operadores incumbentes apresentam sempre uma vantagem competitiva face a outros potenciais concorrentes, dado conhecerem, com total detalhe, as condições de operação, nomeadamente a concretização dos planos de oferta e outros itens relevantes para a operação.*
- *Num cenário de informação incompleta, nomeadamente a referida na vária documentação apresentada, essa vantagem seria mais expressiva caso não se tivesse optado pelo modelo contratual proposto, isto é, em que o município assume o risco de procura.*

- *É certo que, tendo presente a obrigação de reporte prevista no artigo 22.º, no âmbito do novo enquadramento regulamentar, as autoridades de transportes deverão dispor de informação completa e rigorosa sobre a procura, receitas e custos das operações realizadas pelos vários operadores presentes no território, informação essa a verter nas peças do procedimento, assim se eliminando qualquer eventual assimetria de informação relevante entre operadores locais e operadores externos à região ou com menor presença.”*

57. Acresce ainda a questão sobre se os novos operadores estão em condições de assumir o risco da operação nos mesmos termos dos incumbentes, tendo o Município respondido que:

- *“Conforme referido na questão anterior, entendemos que o modelo contratual proposto permite uma melhor perceção de novos operadores das condições de operação, uma vez que se exclui o risco de procura que, caso se previsse a transferência para os operadores com informação limitada, representaria uma vantagem competitiva para o operador incumbente.*
- *Face aos elementos a disponibilizar aos eventuais concorrentes, considera-se que os novos operadores estarão em condições de assumir o risco da operação nos mesmos termos dos incumbentes até porque a rede colocada a concurso não é idêntica à rede existente, embora a base para definição da mesma tenha sido a rede existente. Também se refere que a rede colocada a concurso não é de grande dimensão, por exemplo se for comparada com a rede colocada a concurso pela AMAL – Autoridade de Transportes da rede intermunicipal de transportes do Algarve, sendo que se torna mais fácil e menos moroso para os eventuais concorrentes, analisarem os documentos e o mercado dos transportes.”*

58. A AMT constatou igualmente, que também se refere que o atual operador construiu um terminal, cujo custo foi suportado pelo mesmo. A fundamentação refere que “defende-se que devem ser colocados à disposição de todos os concorrentes em igualdade de circunstâncias, nomeadamente os abrigos de paragem, os terminais rodoviários e os parques de estacionamento e oficinas que sejam propriedade do Município, devendo assegurar-se que não se criam barreiras à entrada de novos concorrentes”. Face ao exposto o Município respondeu que:

- *“O terminal a que se refere a AMT é o do serviço Próximo que não é o espaço que será colocado à disposição do eventual novo operador. Esse espaço é contíguo*

ao terminal do serviço Próximo e encontra-se assinalado na Figura 2 do Anexo VI ao Caderno de Encargos.

- *Nas peças de procedimento do concurso encontra-se previsto que as linhas irão ser servidas por terminal a construir, para o qual existe projeto aprovado. Prevê-se que, quando da entrada em serviço das novas linhas, o novo terminal se encontre em condições de funcionamento. Este terminal é o que foi definido no concurso da AMAL para as linhas intermunicipais.”*

59. Mais foi referido pela AMT que para que o processo seja efetivamente concorrencial, atraindo, de facto, outros operadores, dever-se-á procurar mitigar a desvantagem de outros concorrentes não instalados no mercado, seja pela possibilidade de aceder ao terminal existente, em condições equitativas, seja pela indicação, desde já, de locais alternativos de instalação de terminal. Questionou-se assim, quanto à eventual possibilidade de cristalizar uma vantagem concorrencial dos operadores incumbentes:

- Se atual terminal é essencial à prestação de serviços em causa, ao que foi respondido que, *“No que respeita aos terminais do Próximo e da EVA Transportes S.A., estes não irão ser relevantes a esta prestação de serviços, na medida em que a autarquia disponibilizará um terminal novo para este serviço a concursar, remetendo-se para a resposta à pergunta anterior”*
- Em caso afirmativo, de que forma se poderá contornar um problema de eventual falta de capacidade daquele, impedindo o acesso, ao que foi respondido que *“A resolução do problema passará pela construção do novo terminal rodoviário, remetendo-se para a resposta à questão anterior. Importa informar que o terminal a construir, já com projeto aprovado e que deverá ser concretizado nos próximos meses, é uma infraestrutura simples e de rápida concretização e que sendo municipal garante o acesso equitativo a todos os operadores”*.
- Na impossibilidade de acesso, não seria, desde já, identificar alternativas viáveis para instalação de terminal de passageiros (não estão em causa instalações próprias como oficinas), tendo sido respondido que *“A identificação de uma alternativa viável é a construção do novo terminal rodoviário, cujo terreno é contíguo ao terminal do serviço Próximo, referido nas respostas às duas questões anteriores”*
- De que forma o modelo contratual mitiga o custo adicional de entrada no mercado de outro operador, tendo sido respondido que *“O modelo contratual prevê que ao*

operador caberá o risco de operação – assegurar o plano de oferta a um preço determinado por meio de concurso público – cabendo ao Município o risco de procura, isto é, o operador não será remunerado em função da procura, mas unicamente em função do seu desempenho operacional. Este desempenho é objeto de obrigações contratualmente previstas e que, não integralmente cumpridas, darão lugar a penalidades contratuais. Dada a inexistência de informação completa para os potenciais operadores avaliarem o risco de procura, entende-se que o modelo contratual mitiga esse “custo adicional”. Outro fator relevante tem a ver com a disponibilidade de espaços de apoio à operação (para além do material circulante nas condições definidas pelo Município), o que dada a duração proposta para o contrato seria um fator relevante caso o contrato não previsse disponibilidade de espaço – terminal – disponível para o operador que vier a ser selecionado ao abrigo do procedimento concursal.”

60. Foi constatado pela AMT que, na fundamentação, refere-se que é necessário garantir que aos potenciais concorrentes é oferecido um período suficientemente longo que permita uma normal amortização dos investimentos decorrentes da exploração dos serviços nos termos previstos. O Município refere que *“Salientamos não serem conhecidos os eventuais concorrentes e a totalidade do seu material circulante para que se possa avançar com perspetivas de investimento necessário”*. No entanto, é também referido que *“O modelo de concurso é de prestação de serviço por um período de 3 anos, com possibilidade de prorrogação até 2 anos, sem que a remuneração a pagar ao operador resultante do procedimento engloba todo o investimento”*. Potencialmente os operadores incumbentes terão menos custos de entrada no mercado que outros operadores. Caso não seja possível no prazo concedido obter adequada remuneração ao investimento, questionou-se se não seria de prever tais mecanismos.
61. Foi respondido que *“No modelo contratual está previsto que o custo adicional de entrada no mercado se encontra diluído no valor a pagar pelo contraente público. Uma vez que a empresa que efetua os circuitos atuais poderá concorrer ao concurso, haverá sempre uma vantagem em relação a outros concorrentes, no entanto refere-se que os percursos dos circuitos foram ampliados, foram criadas novas paragens e mais horários, o que faz com que a operação colocada a concurso não seja idêntica à operação atual, pelo que, mesmo os atuais operadores terão de suportar custos adicionais de entrada no mercado como qualquer outro operador.”*

62. Foi também destacado que a introdução de veículos mais recentes e de melhor desempenho do que a atual operação, é um fator valorizado no concurso. Tal implica maior investimento, mas não se vislumbra que os atuais mecanismos contratuais de prorrogação ou de remuneração/amortização do investimento favoreçam tal possibilidade tendo sido respondido que *“As exigências no que se refere a tipologia e condições do material circulante pretendem assegurar um serviço em condições de qualidade e segurança aos municípios. Entende-se que as características solicitadas não são muito dispares da prática corrente e enquadrada nas exigências legais. Admitindo-se a disponibilidade de frota de material circulante dos operadores que cumpram estas condições, entende-se que o modelo de contratação proposto permitirá aos operadores a recuperação de investimentos pontuais que possam ter de realizar. A valor previsto para remuneração do serviço tem em consideração os investimentos exigidos ao operador.*
63. Por outro lado, face às incertezas questionou-se se, por exemplo, não seria de prever, desde já, face ao investimento que venha a ser assumido, que tal determine ou fundamente, desde logo a prorrogação contratual. Caso contrário, na possibilidade de não ver o contrato prorrogado, um novo operador não se disporá a fazer qualquer investimento ou suportar o custo de entrada no mercado, podendo sair, mais uma vez, beneficiados os operadores incumbentes, tendo o Município remetido para a resposta anterior.
64. Foi referido pela AMT que as questões supra relacionadas com questões de âmbito concorrencial e tendo em conta, também, as recentes considerações da Autoridade da Concorrência (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), no que se refere a transmissão de informação e barreiras à entrada no mercado, tendo-se solicitado a posição do Município face às questões suscitadas que respondeu:
- *“Tal como referido no ponto 205 do parecer da Autoridade da Concorrência, “a vantagem competitiva decorrente da assimetria de informação tende a ser mitigada nos casos em que a entidade adjudicante opta, não por uma concessão de transportes, mas por um modelo contratual de prestação de serviços, conforme refletido no ponto 198 e seguintes, aplicando-se ao caso do concurso público de*

transportes do Município de Faro, a fundamentação para a adoção de um modelo contratual de prestação de serviços.

- *Relativamente às questões da concorrência, a situação deste concurso de transportes, a lançar pela Autoridade de Transportes do Município de Faro, é similar à referida no parecer da Autoridade da Concorrência, no ponto 201, onde é referido em relação ao concurso da AMAL, já adjudicado, referente às linhas intermunicipais do Algarve que a questão do risco e do acesso privilegiado a informação sobre as condições de procura terá sido, no caso da concessão de transportes lançada pela CIM do Algarve, relevante para que o operador incumbente – i.e., o Grupo EVA- viesse a ganhar a concessão em causa.*
- *É referido no ponto 209 que “uma parte não despidianda dos operadores e autoridades de transportes consultados pela AdC, no âmbito da investigação realizada, referem que as vantagens concorrenciais por via da informação privilegiada sobre o negócio, em particular a forma como as mesmas podem vir a afetar o resultado dos concursos, dependem, em larga medida, do detalhe da informação relevante que constar do caderno de encargos dos procedimentos concursais, a qual deverá ser objetiva, completa e realista.*
- *Tal como já referido em pergunta anterior, é referido no ponto 247 do parecer da AdC que “Contudo o regulador admite que “sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição do Tribunal de Justiça da União Europeia que legitima a possibilidade de um incumbente deter “uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados””. O Município de Faro, no âmbito das suas competências como Autoridade de Transportes, concorda inteiramente com estas posições, considerando-se esta situação incontornável.*
- *Caso não se faça este entendimento, resultaria uma disrupção do serviço público de transporte de passageiros.*
- *Relativamente ao referido no parecer da autoridade da concorrência onde, relativamente ao caso em estudo, se conclui no ponto 505 que “... a presente operação de concentração é suscetível de resultar em entraves significativos à concorrência efetiva nos concursos para a concessão dos transportes públicos na Comunidade Intermunicipal das Beiras e da Serra da Estrela, bem como no*

município de Castelo Branco. ...”, considera-se que a situação do Município de Faro é bem distinta do caso de estudo referido, na medida em que este caso se refere a uma operação de concentração, a qual cria ela própria uma situação de vantagem concorrencial enquanto que a operação de transportes que poderá criar uma situação de desequilíbrio concorrencial ao nosso concurso, é a operação de transportes intermunicipal do Algarve sob a gestão da AT da CIM Algarve que agrega também uma série de linhas que foram delegadas por diversos municípios desta região, sendo por isso uma questão exterior à AT de Faro e já existente com a qual Faro se confronta, pois esse concurso já foi adjudicado ao operador incumbente, EVA Transportes S.A., e que é também o operador incumbente das linhas da AT de Faro. Considera-se pois que o “peso” das linhas da AMAL em relação às linhas de Faro (peso que se considera residual) é que criará um eventual desequilíbrio, no entanto o Município de Faro tem a obrigação de colocar a concurso as linhas sob sua gestão, não podendo inclusivamente excluir o operador de transportes EVA Transportes S.A., de concorrer ao concurso pois essa situação criaria sim, na nossa opinião, uma situação de não colocação em igualdade de circunstâncias de todos os concorrentes, nos quais se terá sempre de incluir os operadores incumbentes.

Caderno de Encargos

65. A Cláusula 4.^a estabelece que o objeto do procedimento consiste na aquisição de serviço público de transporte rodoviário de passageiros no Concelho de Faro, de um sistema de acesso de controlo de passageiros, onde se inclui a gestão de bilhética e a rede de vendas que garanta a satisfação da procura dos utentes e a respetiva distribuição dos títulos de transporte, de uma plataforma de gestão de acordo com o previsto neste caderno de encargos, de postos de venda automáticos e presenciais, e de uma plataforma informática de gestão e de monitorização dos indicadores de monitorização e supervisão do desempenho constantes,
66. De acordo com a Cláusula 5.^a o contrato tem a duração de 3 anos, podendo ser prorrogado até 2 anos nos termos do n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
67. A Cláusula 6.^a prevê a existência de um período de transição inicial de 3 meses, destinado a obter licenças, autorizações e certificações necessárias para o exercício das atividades, assim desenvolvimento de todas as ações de preparação da sua estrutura (incluindo, entre outros, recursos humanos e meios técnicos e materiais)

68. A Cláusula 8.^a estabelece que o preço base é de € [confidencial], o preço máximo a pagar por veículo. Km é de € [confidencial] e o número total de veículos.km a realizar é de 1.535.515,00. Também se esclarece que caso o número total de veículos.km seja atingido, haverá apenas lugar ao pagamento do número total de veículos.km efetivamente percorrido e caso o valor seja superado, haverá lugar ao valor apresentado na proposta pelo operador.
69. De acordo com a Cláusula 9.^a o preço contratual inclui todos os custos, encargos e despesas a suportar quanto à execução do contrato, e é objeto de atualização anual, na mesma percentagem que vier a ser fixada na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.
70. Nos termos da Cláusula 11.^a o Município disponibiliza o uso não exclusivo do cocontratante, os abrigos e as paragens identificados no Anexo II do Caderno de Encargos, bem como o uso não exclusivo do terminal rodoviário/interface constante do Anexo VI.
71. Segundo a Cláusula 12.^a são obrigações do futuro operador, entre outras:
- Garantir a boa execução do contrato, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
 - Elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte e executá-lo nas condições definidas no caderno de encargos;
 - Assegurar o cumprimento do Plano de Operação, garantindo que o serviço de transporte cumpra, em cada momento, todas as necessidades de procura que se venham a verificar, organizando adequadamente os respetivos níveis de serviço e assegurando condições de comodidade, rapidez e segurança;
 - Prestar os serviços sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário;
 - Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas pela operação;
 - Operar e gerir a plataforma de gestão;
 - Prestar todo o apoio e fornecer todas as informações aos utentes;
 - Cumprir os deveres e obrigações impostos pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;

- Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, em particular os constantes do artigo 22.º do RJSPTP.
- A suas expensas, adquirir, alocar, substituir e/ou instalar todos os bens não disponibilizados pelo Município e que se mostrem necessários e/ou convenientes à boa prossecução das atividades, incluindo a garagem/local para a estadia, permanência, estacionamento e manutenção do material circulante e o material circulante;
- Comunicar qualquer situação de impossibilidade legal ou temporária de prestação dos serviços;
- Implementar um sistema de bilhética de acordo com o Anexo I ao caderno de encargos;
- Prestar toda a informação determinada no caderno de encargos e apresentar todos os relatórios de reporte mensal, trimestral e anual;
- Quando decorra do regime legal ou regulamentar aplicável, efetuar reduções tarifárias determinadas, para além dos previstos no Anexo III.

72. A este propósito, o Anexo III estabelece que a *“disponibilização de Títulos de transporte¹² deve ainda obedecer ao disposto no Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro e na Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro, alterada pela Portaria n.º 102/2003, de 27 de janeiro, bem como na legislação que lhes vier a suceder e tendo em conta títulos bonificados, cujas condições são as constantes da legislação aplicável¹³ e que “os valores dos tarifários a praticar constantes do Anexo IV referem-se ao ano 2020, sendo, os tarifários a praticar nos anos subsequentes, atualizados nos termos previstos na Taxa de Atualização Tarifária (TAT), decorrente da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e Declaração de Retificação n.º 39/2018, de 12 de dezembro, assim como pelo disposto no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e aprovados pelo contraente público”.*

¹² “6.O produto das tarifas cobradas aos utentes pela utilização do transporte coletivo ou o resultado das vendas de quaisquer outros módulos constitui integralmente receita do contraente público.”

¹³ “3.1.1.Passe 4_18@escola.tp, criado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro na sua redação atual; 3.1.2.Passe sub23@escola.tp, criado pelo Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto na sua redação atual; 3.1.3.Todos os demais Títulos bonificados que venham a ser aprovados pelo Estado; 3.1.4.Todos os demais títulos bonificados que venham a ser aprovados pelo órgão competente mediante regulamento próprio”

73. A Cláusula 13.^o estabelece o conteúdo dos reportes mensais¹⁴, trimestrais¹⁵ e anuais¹⁶, quanto a informação operacional financeiras e para efeitos de penalidades, sendo que

¹⁴ 1.1.1. Número de passageiros transportados por linha; 1.1.2. Número de passageiros que acedem ao veículo por paragem e por linha; 1.1.3. Número de veículos.km comerciais produzidos, por linha; 1.1.4. Receita tarifária total, por linha e por título de transporte; 1.1.5. Número de reclamações recebidas, por linha; 1.1.6. Número de ações de fiscalização e fraude, por linha; 1.1.7. Número de circulações iniciadas com atraso de 5, 10, 15 e 30 minutos; 1.1.8. Número de circulações que chegarem com atraso no destino de 5, 10, 15 e 30 minutos. 1.1.9. Apresentação de dossier de processos dos utentes, com a discriminação dos passes e dos títulos de transporte pré-comprados. 1.1.10.

¹⁵ 2.1.1. Relatório produzido pelo Sistema de Apoio à Exploração, Sistema de Bilhética do Operador, Sistema de Gestão de Reservas, Sistema de Gestão de Reclamações e Sistema Informático de Gestão, nos termos do ficheiro-modelo a criar pelo cocontratante e a aprovar pelo contraente público, incluindo: 2.1.1.1. Listagem unitária de circulações comerciais previstas no Plano de Oferta; 2.1.1.2. Resumo de circulações comerciais previstas no Plano de Oferta; 2.1.1.3. Resumo de circulações comerciais realizadas; 2.1.1.4. Resumo de circulações comerciais não realizadas; 2.1.1.5. Listagem unitária de validações; 2.1.1.6. Resumo de validações; 2.1.1.7. Resumo da procura; 2.1.1.8. Listagem unitária de suportes de título comercializados; 2.1.1.9. Listagem unitária de títulos carregados; 2.1.1.10. Resumo de número de títulos carregados; 2.1.1.11. Resumo de receitas tarifárias. 2.1.1.12. Apresentação de dossier de processos dos utentes, com a discriminação dos passes e dos títulos de transporte pré-comprados. 2.1.2. Indicadores resumo do serviço: 2.1.2.1. Número de passageiros transportados; 2.1.2.2. Número de passageiros.km transportados; 2.1.2.3. Número de veículos.km (comerciais e totais) produzidos; 2.1.2.4. Número de veículos.hora (comerciais e totais) produzidos; 2.1.2.5. Número de lugares.km comerciais oferecidos; 2.1.2.6. Velocidade comercial média; 2.1.2.7. Taxa de ocupação média; 2.1.2.8. Receita tarifária total; 2.1.2.9. Indicador de desempenho de cumprimento do número de circulações previstas; 2.1.2.10. Indicador de desempenho de cumprimento de horários; 2.1.2.11. Atraso médio à chegada; 2.1.2.12. Idade média da frota; 2.1.2.13. Segurança (Número de ocorrências com passageiros/Número de passageiros transportados); 2.1.2.14. Sinistralidade (Número de acidentes com veículos/veículos.km comerciais); 2.1.2.15. Reclamações (Número de queixas e reclamações/Número de passageiros transportados). 2.1.3. Resumo de receitas de outras atividades. 2.1.4. Relatório de apuramento de indicadores de desempenho e das sanções contratuais previstas na cláusula 50.^a do presente caderno de encargos.

¹⁶ 3.1. O cocontratante obriga-se a remeter ao contraente público, até ao dia 30 de abril de cada ano, um relatório anual de acompanhamento da prestação de serviços, no qual conste toda a informação necessária para efetuar a monitorização, fiscalização e controle da execução do contrato relativamente ao ano anterior, incluindo: 3.1.1. Plano de Oferta; 3.1.2. Relatório produzido pelo Sistema de Apoio à Exploração, Sistema de Bilhética, Sistema de Gestão de Reservas, Sistema de Gestão de Fiscalizações Comerciais, Sistema de Gestão de Reclamações e Sistema Informático de Gestão, nos termos do ficheiro-modelo a criar pelo cocontratante e a aprovar pelo contraente público, incluindo: 3.1.2.1. Listagem unitária de circulações comerciais previstas no Plano de Oferta; 3.1.2.2. Resumo de circulações comerciais previstas no Plano de Oferta; 3.1.2.3. Resumo de circulações comerciais realizadas; 3.1.2.4. Resumo de circulações comerciais não realizadas; 3.1.2.5. Listagem unitária de validações; 3.1.2.6. Resumo de validações; 3.1.2.7. Resumo da procura; 3.1.2.8. Listagem unitária de suportes de título comercializados; Listagem unitária de títulos carregados; 3.1.2.9. Resumo de número de títulos carregados; 3.1.2.10. Resumo de receitas tarifárias; 3.1.2.11. Resumo de fiscalizações comerciais; 3.1.2.12. Resumo de reclamações; 3.1.2.13. Listagem de reclamações; 3.1.2.14. Frota própria; 3.1.2.15. Frota subcontratada; 3.1.2.16. Resumo de veículos.km e veículos.hora por motorista e por veículo. 3.1.2.17. Apresentação de dossier de processos dos utentes, com a discriminação dos passes e dos títulos de transporte pré-comprados. 3.1.3. Matriz Origem-Destino dos passageiros transportados, por Linha, Paragem, Dia, Tipo, período do dia e tipo de Título de Transporte. 3.1.4. Cópia integral das bases de dados do Sistema de Bilhética do Operador e do Sistema de Apoio à Exploração. 3.1.5. Indicadores resumo do serviço: 3.1.5.1. Número de passageiros transportados; 3.1.5.2. Número de passageiros.km transportados; 3.1.5.3. Número de veículos.km comerciais produzidos; 3.1.5.4. Número de veículos.km em vazio produzidos; 3.1.5.5. Número de veículos.km totais produzidos; 3.1.5.6. Número de veículos.hora comerciais produzidos; 3.1.5.7. Número de veículos.hora em vazio produzidos (sem intervalos entre circulações); 3.1.5.8. Número de veículos.hora relativos a intervalos entre circulações; 3.1.5.9. Número de veículos.hora totais; 3.1.5.10. Velocidade comercial média (com intervalo entre circulações); 3.1.5.11. Velocidade comercial média (sem intervalo entre circulações); 3.1.5.12. Número de lugares.km comerciais oferecidos; 3.1.5.13. Taxa de ocupação média; 3.1.5.14. Receita tarifária total; 3.1.5.15. Indicador de desempenho de cumprimento do número de circulações previstas; 3.1.5.16. Indicador de desempenho de cumprimento de horários; 3.1.5.17. Atraso médio à saída, em duas paragens intermédias e à chegada; 3.1.5.18. Idade média da frota; 3.1.5.19. Segurança (Número de ocorrências com passageiros/Número de passageiros transportados); 3.1.5.20. Sinistralidade (Número de acidentes com veículos /veículos.km comerciais); 3.1.5.21. Reclamações (Número de queixas e reclamações/Número de passageiros transportados). 3.1.6. Indicação dos custos por tipologia de custo, diretos e indiretos, por linha e mês, nomeadamente os referentes à manutenção, amortização, seguros, pneus, combustível, motoristas, vigilantes e outros custos decorrentes da operação. 3.1.7. Ficheiro em formato SIG, editável, apresentando toda a informação constante do pontos 3.1.1. a 3.1.5., nos pontos aplicáveis, discriminado por linha. 3.1.8. Carregamento da informação constante do ponto 3 na plataforma SIGGESC e, se aplicável, em outra plataforma alternativa que o contraente público venha a determinar. 3.1.9. Resumo de receitas das atividades de publicidade previstas na cláusula 69.^a 3.1.10. Relatório de apuramento de indicadores de desempenho e das sanções contratuais previstas na cláusula 50.^a do presente caderno de encargos. 3.1.11. Frota: 3.1.11.1. Listagem unitária da frota própria do cocontratante, nos termos do ficheiro-modelo a criar pelo cocontratante e a aprovar pelo contraente público, incluindo ainda o registo das ações de grande manutenção realizadas em cada veículo. 3.1.11.2. Listagem unitária da frota subcontratada utilizada no Serviço Público durante o ano, nos termos do ficheiro-modelo a criar pelo adjudicatário e a aprovar pelo adjudicante. 3.1.11.3. Listagem unitária da frota privativa do adjudicatário, utilizada nas atividades acessórias da prestação de serviços. 3.1.12. Recursos Humanos: 3.1.12.1. Relatório anual relativo aos Recursos Humanos afetos ao Estabelecimento da prestação de serviços; 3.1.12.2. Relatório relativo aos Recursos Humanos que integram o quadro de pessoal privativo do cocontratante; 3.1.12.3. Identificação e curriculum vitae do responsável de operações e responsável financeiro. 3.1.13. Incidências ambientais do Serviço Público, incluindo: 3.1.13.1. Consumo total de combustível; 3.1.13.2. Consumo médio de combustível, por veículo.km; 3.1.13.3. Toneladas de CO2 emitidas; 3.1.13.4. Toneladas de CO2 emitidas, por veículo.km. 3.1.14. Dossier com identificação das apólices de seguro contratadas e em vigor, identificando os casos de substituição de apólices e/ou da entidade

devem ser apresentados comprovativos dos cálculos que levam à obtenção por parte do Município, dos valores correspondentes a cada um dos indicadores de monitorização do desempenho fixados no Anexo V e sem prejuízo do cumprimento das obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do RJSPTP.

74. A Cláusula 14.^a estabelece que o operador deve, em conformidade com o disposto no Anexo ao RJSPTP e com a Rede descrita no Anexo II ao caderno de encargos, elaborar anualmente um Plano de Operação, com referência aos períodos escolares e férias escolares, para aprovação do Município.
75. Segundo a Cláusula 15.^a o operador deve, em todos os momentos, proceder ao reforço da oferta do serviço público de transporte para satisfazer o aumento ocasional de procura que previsivelmente se verificar, sendo que a Cláusula 16.^a permite ao Município por razões de interesse público e mediante decisão unilateral fundamentada, determinar ajustamentos pontuais, nos termos do artigo 31.º do RJSPTP.
76. De acordo com a Cláusula 17.^a o operador obriga-se a programar, planejar, implementar e/ou executar todas as atividades de manutenção de todos e quaisquer bens e equipamentos utilizados na prestação de serviços.
77. Segundo a Cláusula 20.^a o desenvolvimento das atividades incluídas no contrato não pode ser interrompido ou suspenso, salvo autorização prévia, sendo que em caso de avaria imprevisível ou de qualquer outro incidente e/ou acidente grave, incluindo situações de emergência, que obrigue à interrupção ou à diminuição da disponibilidade do serviço de transporte em qualquer linha ou circuito, ou que impeça o acesso dos utentes ao mesmo em alguma estação ou paragem, o operador deve mobilizar todos os meios adequados à minimização do impacto nos utentes e à reparação da avaria de imediato.
78. A Cláusula 21.^a obriga a que o operador opere e mantenha o sistema empregando técnicas de gestão da qualidade do ambiente em obediência aos requisitos de normas, especificações legais e regulamentares aplicáveis.
79. Segundo a Cláusula 22.^a e 23.^a:

seguradora.3.1.15.Relatório de descrição da rede de vendas incluindo, designadamente, o número, localização e horário de funcionamento dos postos de venda e agentes de venda, bem como outras componentes da rede de vendas disponível aos passageiros.3.1.16.Relatório relativo às transações com Partes Relacionadas, incluindo descritivo, quantidades e valores transacionados, acompanhado da certificação do Revisor Oficial de Contas.3.1.17.Relatório das ações de publicidade institucional ao Serviço Público levadas a cabo nos suportes de publicidade disponíveis no Serviço Público.

- O tarifário a aplicar é o definido no Anexo IV no caderno de encargos, que está sujeito à atualização anual de acordo com a taxa de atualização tarifária aprovada pelo Município que arrecada as receitas tarifárias;
 - Os títulos de transporte a disponibilizar nos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato constam do Anexo III ao caderno de encargos, cumprindo o regime legal e regulamentar aplicável em matéria de títulos de transporte.
80. Segundo a Cláusula 24.^a o sistema de bilhética é o consagrado no Anexo I ao caderno de encargos, devendo permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formatos editáveis, estando o operador obrigado a zelar pela sua manutenção e bom funcionamento e prestar informação aos utilizadores.
81. Segundo a Cláusula 25.^a o operador deve manter uma estrutura de pessoal adequada ao cabal cumprimento do contrato, e cumprir toda a legislação e regulamentos nacionais e europeus, regulamentos administrativos e instrumentos de regulamentação de trabalho aplicáveis em matéria de contratação de pessoal, designadamente no que respeita ao regime relativo à transmissão de unidade económica constante do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na redação em vigor, e da Diretiva n.º 2001/23/CE do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos.
82. Na mesma cláusula é referida a necessidade de dar cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, e ao disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011, respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro.
83. De acordo com a Cláusula 28.^a e também da Cláusula 29.^a o operador deve prestar ao Município todas as informações previstas no artigo 22.º do RJSPTP e as informações e esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, designadamente as que se referem a interrupções do serviços, relatórios mensais, trimestrais e anuais, e informação ao público no que respeita a horários, tarifários, bilhética, alteração de serviços e outros, mediante prévia aprovação do contraente público.

84. Segundo a Cláusula 33.^a o operador deve cumprir a todo o momento o disposto na legislação nacional e comunitária relativa à proteção da privacidade e dos dados pessoais, nomeadamente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, ou seja, o Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.
85. Estabelece a Cláusula 35.^a que a fiscalização do contrato está a cargo do Município, sem prejuízo da atuação de outras entidades com competência na matéria, entre as demais, a AMT no exercício da sua competência de regulação e fiscalização nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, acrescentando a Cláusula 37.^a o acesso a toda a informação que for necessária.
86. A Cláusula 36.^a estabelece a nomeação do gestor do contrato, bem como as tarefas que são inerentes à sua ação.
87. Segundo a Cláusula 38.^a deve ser instalada uma plataforma de gestão certificada – e que pode ser auditada - que permita a gestão e monitorização organizada e integrada da execução do contrato, assegurando, entre outros, a gestão da frota, o registo de bilhética, o planeamento da rede e de motoristas e a gestão contabilística de controlo da receita por parte do contraente público de toda a atividade e eventuais atividades nas quais sejam utilizados bens comuns à prestação de serviços.
88. De acordo com as Cláusulas 41.^a e 42.^a a monitorização de desempenho tem por base os Indicadores de desempenho descritos no Anexo V ao Caderno de Encargos, sem prejuízo do seu ajuste pelo Município, através de uma plataforma informática, implementada, detida e operada pelo operador, a expensas suas.
89. De acordo com a Cláusula 46.^a o Município reserva-se o direito de efetuar alterações pontuais à rede, que se mostrem necessárias.
90. Segundo a Cláusula 47.^a, em caso de subcontratação autorizada, tais entidades ficam vinculadas, no que respeita às atividades subcontratadas, na mesma medida em que o operador está vinculado ao abrigo do contrato, incluindo a sujeição aos mesmos níveis de desempenho.
91. De acordo com as Cláusulas 48.^a e 49.^a à impossibilidade do cumprimento, mora e incumprimento definitivo, aplica-se o disposto no RJSPTP e no CCP, sendo que:
 - Em caso de cumprimento defeituoso ou não cumprimento pontual, o operador é previamente notificado para cumprir correta e atempadamente as obrigações em falta e repor a normalidade da situação;

- Se existir impossibilidade definitiva do cumprimento, tal pode levar à resolução contratual;
- Sem prejuízo podem ser aplicadas sanções contratuais.

92. De acordo com a Cláusula 50.^a, nos termos dos nos artigos 325.º e 329.º do CCP e do artigo 45.º do RJSPTP, as penalizações, classificam-se em leves, graves e muito graves:

- Consideram-se infrações leves, com sanção de €200 a € 2.000: (i) incumprimento de condições de higiene e limpeza; (ii) descuidar o estado de conservação dos meios, (iii) atraso inferior a 2 dias na prestação de informação; (v) incumprimento do dever de fiscalização utilização dos transportes públicos, (vi) conduta inadequada dos funcionários censurável; (vii) todas as demais situações de incumprimento não tipificadas e que resultem de um comportamento de culpa leve.
- Consideram-se infrações graves, com sanção de € 2.000 a € 6.000: (i) incumprimento da legislação em matéria de higiene e segurança no trabalho, segurança social; (ii) incumprimento das obrigações de divulgação de informação ao público; (iii) a violação do Plano de Operação; (iv) Manter sistema de bilhética avariado por mais de 2 horas; (v) não registar validações durante período de avaria de sistema de bilhética; (vi) obstrução a ações de inspeção; (vii) a atrasos no início dos serviços, imputáveis ao operador, superiores a 10 minutos por cada percurso/horário; (viii) adiantamentos, imputáveis ao operador, no início de um serviço superiores a 5 minutos por cada percurso/horário; (ix) desvios do itinerário estabelecido na rede, sem causa justificada; (x) atraso entre dois e 10 dias no fornecimento de informação; (xi) Falta de seguros; (xii) ter capital próprio negativo, (xiii) incumprimento de instruções, (xiv) todas as demais situações de incumprimento não tipificadas que resultem de negligência grosseira;
- Consideram-se infrações muito graves, com sanções entre € 6.000 e a € 20.000: (i) o atraso no início da exploração da prestação de serviços,; (ii) a falta de obtenção, manutenção, renovação ou reposição das licenças e autorizações necessárias à exploração; (iii) a prática de tarifários ou emissão de títulos de transporte diferentes dos autorizados pelo Município; (iv) interrupção ou suspensão do serviço, por facto imputável ao operador, por 60 minutos; (v) não entrega dos montantes respeitantes à receita e devidas; (vi) atraso superior a dez dias no fornecimento de informação; (vii) falsificação de documentação, (viii)

utilização do material circulante desconforme; (ix) incumprimento das regras de segurança rodoviária; x) todas as demais situações de incumprimento não tipificadas que resultem de um comportamento doloso.

93. De acordo com a Cláusula 53.^a o contrato pode ser resolvido em caso de violação grave ou reiterada das obrigações contratuais, sem prejuízo de outras sanções contratuais ou legais ou de deduções em função dos níveis de desempenho que se mostrem devidas, quando se verificarem as situações que justifiquem a sua aplicação.
94. Segundo a Cláusula 55.^a, o futuro operador compromete-se a cooperar e a estabelecer, com o Município e com os seus representantes ou delegados, todos os mecanismos necessários para assegurar a transição da atividade contratada para o operador subsequente, sem quebra de continuidade e com manutenção dos níveis de qualidade.
95. Na parte II do Caderno de Encargos constam as Cláusulas técnicas:
- Cláusula 61.^a: Os circuitos e as paragens encontram-se descritos no Anexo II.
 - Cláusula 63.^a: Descrição da frota, estabelecendo que (i) cada veículo utilizado na exploração dos serviços não poderá ter, a cada momento, uma idade superior a 192 meses; (ii) só poderão ser utilizados veículos de norma de emissão Euro IV ou superior, (iii) dotados de Sistema de localização GPS que permita ao contraente público uma verificação remota do cumprimento dos circuitos e horários percorridos, (iv) preparado para acessibilidade e transporte de 1 (um) passageiro em cadeira de rodas em cada veículo;
 - Cláusula 64.^a: obrigações de manutenção de veículos;
 - Cláusula 65.^a: obrigações relativas a motoristas;
 - Cláusula 66.^a: obrigações relativas a postos de venda, incluindo duas localizações obrigatórias;
 - Cláusula 68.^a: emissão de um relatório estatístico mensal que reporte os principais indicadores de procura e custos¹⁷;

¹⁷ “2.1.Quilómetros realizados por linha e mês; 2.2.Passageiros transportados por dia e mês, por linha;2.3.Passageiros transportados por dia e mês, por paragem;2.4.Receita mensal discriminada por tipo de títulos de transporte; 2.5.Isenções/reduções de pagamento existentes; 2.6.Intervenções de manutenção que ocorreram no mês que conduzam a substituição de veículo. 3.No final de cada mês e no termo do contrato o cocontratante procederá ao fornecimento de ficheiro de clientes com passe emitido. O ficheiro de utentes com passe deverá: registar quantidades por tipo de passe, assegurar o cumprimento dos critérios de redução de preço (idoso e estudante), garantir elementos de identificação e contactos (morada postal, telefone, e-mail).”

- Cláusula 70.^a: Disponibilidade de sistema de controlo de acessos e previsão de modalidades de títulos de transportes¹⁸
- Cláusula 71.^a: Disposições relativas a paragens¹⁹ e interface²⁰, estabelecendo que este “*poderá ser utilizado por outros serviços de transporte de passageiros fora do âmbito do presente contrato, devendo, no entanto, haver prévia coordenação entre estes utilizadores, o adjudicatário e o adjudicante, de modo a evitar a sobreposição de horários e a eficácia da informação transmitida aos passageiros*”.

96. No que se refere ao Caderno de Encargos, foram apresentados diversos pedidos de esclarecimentos ao Município²¹. A saber:

- *Na cláusula 29.^a não se vislumbra o alcance da seguinte obrigação: “3. No âmbito do dever geral de colaboração estabelecido na presente cláusula, o cocontratante obriga-se a disponibilizar gratuitamente ao contraente público o material circulante e as instalações utilizadas na Prestação de Serviço necessárias e adequadas para o exercício dos poderes de acompanhamento, monitorização e fiscalização da execução do contrato”, tendo o Município clarificado a redação;*
- *“Na cláusula 71.^a refere-se a não exclusividade da rede. É prestada informação, no Programa de Concurso ou no Caderno de Encargos sobre a rede a concurso bem como a rede de outros operadores pré-existente, assim como informação geral sobre o território quanto a procura, receitas, compensações do Estado? Tais informações são relevantes para concorrentes, de forma a mitigar*

¹⁸ “3. São consideradas as modalidades de bilhetes pré-comprados, bilhetes individuais, assinatura mensal, sénior e estudante, assim como outros títulos de transporte a deliberar, conforme previsto no n.º 3 da presente cláusula, nomeadamente títulos de transporte com possibilidade de integração intermodal e de âmbito turístico.”

¹⁹ Devem ter a seguinte informação: “1.1.1. Uma placa toponímica no topo do abrigo; 1.1.2. Mapa esquemático completo da rede, com identificação clara da paragem em que se encontra e das ligações multimodais existentes, nomeadamente com estações ferroviárias e pontos de paragem de serviços expresso; 1.1.3. Informação esquemática sobre cada linha que sirva a paragem em questão, incluindo: 1.1.3.1. Percurso esquemático da linha (sujeito à disponibilidade de espaço). 1.1.3.2. Horários da linha. 1.1.3.3. Identificação clara da paragem em que se encontra. 1.1.4. Informação sobre Títulos e Tarifas do Serviço Público. 1.1.5. Mapa de zonas tarifárias do Serviço Público. 1.1.6. Contacto do serviço de apoio ao cliente, por via telefónica e endereço de correio eletrónico. 1.1.7. Endereço do website e app do adjudicatário e website e app do adjudicante (caso exista). 1.1.8. Um alvo QR Code dinâmico uninominal para cada paragem (diferenciado por sentido) que redirecione para uma página específica do website ou app do adjudicatário, centrado na paragem em questão, onde conste um mapa interativo de linhas, percursos, paragens e horários e às possíveis ligações multimodais, nomeadamente as referentes às estações ferroviárias ou pontos de paragem de serviços expresso. 1.1.9. Informação sobre os direitos dos passageiros.”

²⁰ Que deve conter a seguinte informação: “4.3.1. Mapa esquemático completo da rede, com identificação clara da paragem em que se encontra e das ligações multimodais existentes, nomeadamente com estações ferroviárias e pontos de paragem de serviços expresso. 4.3.2. Informação esquemática sobre cada linha que sirva a paragem em questão, incluindo: 4.3.2.1. Percurso esquemático da linha (sujeito à disponibilidade de espaço). 4.3.2.2. Horários da linha. 4.3.2.3. Identificação clara da paragem em que se encontra. 4.3.3. Informação sobre Títulos e Tarifas do Serviço Público. 4.3.4. Mapa de zonas tarifárias do Serviço Público (se aplicável). 4.3.5. Contacto do serviço de apoio ao cliente, por via telefónica e endereço de correio eletrónico. 4.3.6. Endereço do website e app do cocontratante. 4.3.7. Um alvo QR Codes dinâmico uninominal para cada paragem da interface (...); 4.3.7. Informação sobre os direitos dos passageiros.”

²¹ O Município clarificou ainda as cláusulas 39.^a, 62.^a e 63.^a, a pedido da AMT

vantagens concorrências do operador incumbente” tendo o Município referido que “No caderno de encargos é definida a rede a concurso, nomeadamente, os CIRCUITOS E PARAGENS fixados no ANEXO II”.

- *“É também referido que o operador deve disponibilizar “4.3.4. Mapa de zonas tarifárias do Serviço Público (se aplicável)”, considerando-se dever informar-se se é desde já aplicável ou não”, tendo sido alterada a Cláusula 71.^a;*
- *“As referências aos indicadores de execução não são claras sobre a expressão exata indicador. Ou melhor é indicada a unidade de medida, mas não são definidos os limites pretendidos e que devem ser cumpridos. Pela leitura das cláusulas de penalidades é possível descortinar qual a expressão numérica efetiva para aferição do nível de cumprimento contratual, mas em outros não. Na fundamentação é referido que se propõe apenas dois indicadores para efeitos de penalidades, concluindo-se que os restantes servem meros propósitos de monitorização contratual. Ou serão utilizados para aferir outras obrigações contratuais?” tendo o Município referido que “Para efeitos de monitorização contratual consagra-se no caderno de encargos, a cláusula 13.^a, a obrigatoriedade de reporte do operador, considerando-se que os indicadores previstos no anexo V servem propósitos de monitorização contratual a serem utilizados para aferir as obrigações contratuais consagradas no caderno de encargos. As sanções contratuais são as consagradas a cláusula 50.^a do caderno de encargos”.*
- *No Anexo I refere-se que “1.O Sistema de Bilhética do cocontratante deverá ser interoperável com os sistemas de bilhética sem contacto dos demais operadores, nomeadamente os intermunicipais e inter-regionais, permitindo aos passageiros utilizar títulos de transporte intermodais, caso eles venham a ser criados”, questionando-se como um concorrente poderá aferir tal interoperabilidade”, tendo o Município referido que “A interoperabilidade poderá ser aferida posteriormente e no caso de haver essa necessidade expressa. De qualquer forma, os requisitos definidos em caderno de encargos, apontam para as soluções mais frequentes e disseminadas no mercado nacional e internacional, pelo que as questões colocadas estão, na sua quase totalidade, mitigadas.”.*
- *“No anexo III do CE refere-se: “1.3.A disponibilização de Títulos de transporte deve ainda obedecer ao disposto no Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro e na Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro, alterada pela Portaria n.º 102/2003, de 27*

de janeiro, bem como na legislação que lhes vier a suceder”. De referir que esta legislação se encontra revogada, estando em aplicação a Portaria n.º 298/2018 de 19 de novembro e Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio que aliás, estão referidos no ponto 5.2 adiante do mesmo documento”, o que foi corrido pelo Município com a alteração da a redação do anexo III do CE, 1.3..

97. Por alteração das Cláusulas 12.^a e 50.^a foi acolhido pelo Município a sugestão da AMT: *“Mais se sugere inserir no CE a obrigação de operador (sob pena de aplicação de multa contratual):*

- Colaborar com autoridade de transportes na elaboração dos reportes constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de março;*
- Colaborar com a autoridade de transportes na prestação de informação necessária à elaboração dos Relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro;*
- Cumprir 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, sem prejuízo dos meios de reclamação próprios.”*

98. No que se, especificamente a infraestruturas foi considerado o seguinte:

- “Estabelece a cláusula 12.^a que “2.1. Constitui obrigação do cocontratante, a expensas suas, a detenção de garagem/local para a estadia, permanência, estacionamento e manutenção do material circulante.” Tendo em conta que poderão existir concorrentes não instalados atualmente no Município, a autarquia disponibilizará informação sobre a existência de locais que poderão ser utilizados para o efeito?, tendo sido respondido que “Com o presente procedimento concursal pretende-se que todos e quaisquer concorrentes que queiram venham a concurso, atendendo a que a garagem/local para a estadia, permanência, estacionamento e manutenção do material circulante não tem obrigatoriamente que estar fixada neste Município”;*
- A Cláusula 42.^a estabelece que “A monitorização do desempenho do cocontratante no âmbito da prestação de serviços é efetuada de acordo com o previsto nos indicadores de monitorização e supervisão constantes do Anexo V, através de uma plataforma informática, implementada, detida e operada pelo*

cocontratante, a expensas suas”. Será de esclarecer qual o investimento que pode estar associado, e se tal foi tido em, conta na remuneração a pagar ao operador. O mesmo se aplicará quanto à disposição “2.1. Constitui obrigação do cocontratante, a expensas suas, a detenção de garagem/local para a estadia, permanência, estacionamento e manutenção do material circulante.”, tendo o Município respondido que “a generalidade dos operadores de transportes coletivos rodoviários já dispõe de sistemas de apoio à exploração e sistemas de bilhética que possibilitam extrair informação relevante para o controlo e monitorização da operação. A pretensão do contraente público é que haja o fornecimento do acesso às plataformas, independentemente do modelo, para que possa haver um controlo da operação. No que concerne à segunda parte da questão, caberá ao operador, no âmbito das suas necessidades em matéria de infraestruturas, definir as condições necessárias à sua operação e considerar esse custo no preço base e no proposto”;

- *Aliás, a Cláusula 5.ª estabelece que “3. O contraente público pode prorrogar a duração do contrato até ao prazo de dois anos, nos termos consagrados no n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007” que se refere a eventual necessidade de amortização de investimento. Será de esclarecer se a prorrogação está dependente da proposta do operador ou se é um dado adquirido. Mesmo que seja, haverá que prever mecanismos para o caso de nem todos os bens poderem ser amortizados, existindo necessidade de remunerar o operador pelo investimento não amortizado” tendo o Município respondido que “Com o teor da presente cláusula é pretendido consagrar a possibilidade do contraente público, caso entenda necessário, prorrogar a duração do contrato até ao prazo de dois anos. O preço base definido pelo Município no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato”;*
- *“Na mesma cláusula 4.ª é referido o Regulamento de Utilização e o Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Faro, para efeitos de utilização do interface/terminal rodoviário de Faro, sugerindo-se que os mesmos sejam desde logo disponibilizados, designadamente através de link para site, de forma a garantir-se o cumprimento do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro” tendo o Município referido que “No que diz respeito ao teor da cláusula 71.ª n.º 4.2, esclarecemos que o Regulamento de Utilização do Terminal*

Rodoviário/Interface de Faro será disponibilizado pelo contraente público ao cocontratante, aquando da conclusão da construção do respetivo Terminal Rodoviário/Interface. Quanto ao Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Faro, passamos a aditar o respetivo link para o site do Município, pelo que passamos a alterar a redação do n.º 4.2 da cláusula 72.ª (...);

- *“Ainda na mesma cláusula, quando se refere “4.3.8.O Interface de Faro poderá ser utilizado por outros serviços de transporte de passageiros fora do âmbito do presente contrato, devendo, no entanto, haver prévia coordenação entre estes utilizadores, o adjudicatário e o adjudicante, de modo a evitar a sobreposição de horários e a eficácia da informação transmitida aos passageiros”, sugere-se que seja aditado, “também para efeitos do cumprimento do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro”, alertando para o facto de existirem responsabilidades para o gestor da infraestrutura” tendo o Município referido que foi aditado o seguinte “4.3.8.O Interface de Faro poderá ser utilizado por outros serviços de transporte de passageiros fora do âmbito do presente contrato, devendo, no entanto, haver prévia coordenação entre estes utilizadores, o contraente público e o cocontratante, de modo a evitar a sobreposição de horários e a eficácia da informação transmitida aos passageiros, também para efeitos do cumprimento do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro”.*

99. Em 11-11-2020 a AMT constatou que restabelece a cláusula 12.ª que *“2.1. Constitui obrigação do cocontratante, a expensas suas, a detenção de garagem/local para a estadia, permanência, estacionamento e manutenção do material circulante.”* Tendo em conta que poderão existir concorrentes não instalados atualmente no Município, foi questionado se autarquia disponibilizará informação sobre a existência de locais que poderão ser utilizados para o efeito, tendo sido respondido que *“com o presente procedimento concursal pretende-se que todos e quaisquer concorrentes que queiram venham a concurso, atendendo a que a garagem/local para a estadia, permanência, estacionamento e manutenção do material circulante não tem obrigatoriamente que estar fixada neste Município.*

100. Na cláusula 29.ª não se vislumbra o alcance da seguinte obrigação: *“3. No âmbito do dever geral de colaboração estabelecido na presente cláusula, o cocontratante obriga-se a disponibilizar gratuitamente ao contraente público o material circulante e as instalações utilizadas na Prestação de Serviço necessárias e adequadas para o exercício dos poderes de acompanhamento, monitorização e fiscalização da execução*

do contrato”, tendo o Município respondido que “ Com a obrigação estabelecida na cláusula 29.^a pretende-se que o cocontratante disponibilize o acesso, sempre que o contraente público entenda necessário, a todos os equipamentos, instalações e veículos alocados à prestação de serviços para o *exercício dos poderes de acompanhamento, monitorização e fiscalização da execução do contrato pelo contraente público*” tendo o Município alterado a redação da cláusula para “*Para o exercício dos poderes de acompanhamento, monitorização e fiscalização da execução do contrato pelo contraente público, o cocontratante obriga-se, sempre que o contraente público entenda necessário, a disponibilizar o acesso imediato a todos os veículos, instalações e equipamentos alocados à prestação de serviços.*”

101. A Cláusula 42.^a estabelece que “*A monitorização do desempenho do cocontratante no âmbito da prestação de serviços é efetuada de acordo com o previsto nos indicadores de monitorização e supervisão constantes do Anexo V, através de uma plataforma informática, implementada, detida e operada pelo cocontratante, a expensas suas*”. A AMT entendeu que devia ser esclarecido qual o investimento que pode estar associado, e se tal foi tido em conta na remuneração a pagar ao operador. O mesmo se aplicará quanto à disposição “*2.1. Constitui obrigação do cocontratante, a expensas suas, a detenção de garagem/local para a estadia, permanência, estacionamento e manutenção do material circulante.*”.
102. O Município respondeu que “*A generalidade dos operadores de transportes coletivos rodoviários já dispõe de sistemas de apoio à exploração e sistemas de bilhética que possibilitam extrair informação relevante para o controlo e monitorização da operação. A pretensão do contraente público é que haja o fornecimento do acesso às plataformas, independentemente do modelo, para que possa haver um controlo da operação. No que concerne à segunda parte da questão, caberá ao operador, no âmbito das suas necessidades em matéria de infraestruturas, definir as condições necessárias à sua operação e considerar esse custo no preço base e no proposto.*”
103. A Cláusula 5.^a estabelece que “*3. O contraente público pode prorrogar a duração do contrato até ao prazo de dois anos, nos termos consagrados no n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007*” que se refere a eventual necessidade de amortização de investimento. A AMT entendeu ser de esclarecer se a prorrogação está dependente da proposta do operador ou se é um dado adquirido. Mesmo que seja, haverá que prever mecanismos para o caso de nem todos os bens poderem ser amortizados, existindo necessidade de remunerar o operador pelo investimento não amortizado.

104. Pelo Município foi respondido que *“Com o teor da presente cláusula é pretendido consagrar a possibilidade do contraente público, caso entenda necessário, prorrogar a duração do contrato até ao prazo de dois anos. O preço base definido pelo Município no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato.”*
105. Por solicitação da AMT, foi clarificada a cláusula 62.^a, quanto aos limites à alteração de circuitos e horários.
106. Foi ainda questionado se é prestada informação, no Programa de Concurso ou no Caderno de Encargos sobre a rede a concurso bem como a rede de outros operadores pré-existente, assim como informação geral sobre o território quanto a procura, receitas, compensações do Estado, uma vez que tais informações são relevantes para concorrentes, de forma a mitigar vantagens concorrencias do operador incumbente, tendo sido respondido que *“no caderno de encargos é definida a rede a concurso, nomeadamente, os CIRCUITOS E PARAGENS fixados no ANEXO II”*.
107. Na mesma cláusula 4.^a é referido o Regulamento de Utilização e o Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Faro, para efeitos de utilização do interface/terminal rodoviário de Faro, tendo sido sugerido que os mesmos sejam desde logo disponibilizados, designadamente através de link para site, de forma a garantir-se o cumprimento do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, ao que respondeu o Município que *“no que diz respeito ao teor da cláusula 71.^a n.º 4.2, esclarecemos que o Regulamento de Utilização do Terminal Rodoviário/Interface de Faro será disponibilizado pelo contraente público ao cocontratante, aquando da conclusão da construção do respetivo Terminal Rodoviário/Interface. Quanto ao Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Faro, passamos a aditar o respetivo link para o site do Município, pelo que passamos a alterar a redação do n.º 4.2 da cláusula 72.^a”*
108. Ainda na mesma cláusula, quando se refere *“4.3.8.O Interface de Faro poderá ser utilizado por outros serviços de transporte de passageiros fora do âmbito do presente contrato, devendo, no entanto, haver prévia coordenação entre estes utilizadores, o adjudicatário e o adjudicante, de modo a evitar a sobreposição de horários e a eficácia da informação transmitida aos passageiros”*, foi sugerido que fosse aditado, *“também para efeitos do cumprimento do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro”*, alertando para o facto de existirem responsabilidades para o gestor da infraestrutura, o que mereceu o acordo do Município.

109. Mais foi referido pela AMT que as referências aos indicadores de execução não são claras sobre a expressão exata indicador. Ou melhor, é indicada a unidade de medida, mas não são definidos os limites pretendidos e que devem ser cumpridos. Pela leitura das cláusulas de penalidades é possível descortinar qual a expressão numérica efetiva para aferição do nível de cumprimento contratual, mas em outros não. Na fundamentação é referido que se propõe apenas dois indicadores para efeitos de penalidades, concluindo-se que os restantes servem meros propósitos de monitorização contratual.
110. Em resposta foi referido que *“para efeitos de monitorização contratual consagra-se no caderno de encargos, a cláusula 13.^a, a obrigatoriedade de reporte do operador, considerando-se que os indicadores previstos no anexo V servem propósitos de monitorização contratual a serem utilizados para aferir as obrigações contratuais consagradas no caderno de encargos. As sanções contratuais são as consagradas a cláusula 50.^a do caderno de encargos.”*
111. No Anexo I refere-se que *“1.O Sistema de Bilhética do cocontratante deverá ser interoperável com os sistemas de bilhética sem contacto dos demais operadores, nomeadamente os intermunicipais e inter-regionais, permitindo aos passageiros utilizar títulos de transporte intermodais, caso eles venham a ser criados”,* tendo sido questionada a forma como um concorrente poderá aferir tal interoperabilidade, tendo sido respondido que *“a interoperabilidade poderá ser aferida posteriormente e no caso de haver essa necessidade expressa. De qualquer forma, os requisitos definidos em caderno de encargos, apontam para as soluções mais frequentes e disseminadas no mercado nacional e internacional, pelo que as questões colocadas estão, na sua quase totalidade, mitigadas.”*
112. No anexo III do CE refere-se: *“1.3.A disponibilização de Títulos de transporte deve ainda obedecer ao disposto no Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro e na Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro, alterada pela Portaria n.º 102/2003, de 27 de janeiro, bem como na legislação que lhes vier a suceder”,* tendo sido notado que esta legislação se encontra revogada, estando em aplicação a Portaria n.º 298/2018 de 19 de novembro e Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio que aliás, estão referidos no ponto 5.2 adiante do mesmo documento.
113. Mais se foi sugerido inserir no CE a obrigação de operador (sob pena de aplicação de multa contratual): (i) Colaborar com autoridade de transportes na elaboração dos reportes constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de março; (ii) Colaborar com

a autoridade de transportes na prestação de informação necessária à elaboração dos Relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro; (iii) Cumprir 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, sem prejuízo dos meios de reclamação próprios, o que mereceu o acordo do Município.

114. A 22-01-2020, o Município apresentou esclarecimentos adicionais. Pela AMT foi referido que *“As referências aos indicadores de execução não são claras sobre a expressão exata indicador. Ou melhor é indicada a unidade de medida, mas não são definidos os limites pretendidos e que devem ser cumpridos. Pela leitura das cláusulas de penalidades é possível descortinar qual a expressão numérica efetiva para aferição do nível de cumprimento contratual, mas em outros não. Na fundamentação é referido que se propõe apenas dois indicadores para efeitos de penalidades, concluindo-se que os restantes servem meros propósitos de monitorização contratual. Ou serão utilizados para aferir outras obrigações contratuais?”* tendo o Município referido que *“Para efeitos de monitorização contratual consagra-se no caderno de encargos, a cláusula 13.ª, a obrigatoriedade de reporte do operador, considerando-se que os indicadores previstos no anexo V servem propósitos de monitorização contratual a serem utilizados para aferir as obrigações contratuais consagradas no caderno de encargos. As sanções contratuais são as consagradas a cláusula 50.ª do caderno de encargos”*.
115. Contudo, tal questão não se encontra esclarecida. O Caderno de Encargos estabelece, a título de exemplo, na Cláusula 50.ª são consideradas infrações graves, sancionáveis com sanção contratual pecuniária até € 6.000 os atrasos e adiantamentos em cada percurso e horário ou desvios no itinerário. Contudo, a Cláusula 13.ª prevê: Que tais factos sejam reportados mensalmente; Que existam reportes trimestrais de indicadores de desempenho de cumprimento do número de circulações prevista e de indicador de desempenho de cumprimento de horários; Prevê reportes anuais dos mesmos indicadores e refere “atrasos médios”.
116. Face ao exposto foi questionado que que indicadores de desempenho são reportados e cada atraso ou desvio nos termos referidos na Cláusula 50.ª, tendo o Município respondido que:
- *Procedeu-se à retificação das cláusulas 13.ª, 50.ª e Anexo V ao Caderno de Encargos em conformidade com as orientações emanadas pela AMT.*

- *Nesta conformidade, os indicadores de desempenho previstos na cláusula 50.^a são: a) A taxa de execução mensal dos serviços previstos no contrato, calculada de acordo com a fórmula referida no Anexo V a este Caderno de Encargos; b) A taxa de execução mensal da oferta prevista no contrato, calculada de acordo com a fórmula referida no Anexo V a este Caderno de Encargos; c) A taxa de incumprimento mensal de horários (atrasos no início de serviço, imputáveis ao cocontratante), de acordo com a fórmula referida no Anexo V a este Caderno de Encargos;*
- *d) A taxa de incumprimento mensal de horários (atrasos no fim de serviço, imputáveis ao cocontratante), de acordo com a fórmula referida no Anexo V a este Caderno de Encargos;*
- *e) A taxa de incumprimento mensal de horários (adiantamentos no início de serviço, imputáveis ao cocontratante), de acordo com a fórmula referida no Anexo V a este Caderno de Encargos.*

117. A AMT referiu que “o anexo V contém referência a índices de pontualidade e regularidade, apenas com expressão numérica, mas sem especificar, efetivamente qual o índice, tendo sido questionado que é efetivamente pontualidade e regularidade e o que se pretende atingir: % do programado face ao efetivado e em que período (mensal, trimestral, anual) e se estão em causa médias e não incumprimentos individuais, tendo sido respondido:

- *“Tal como referido na resposta anterior, procedeu-se à retificação das cláusulas 13.^a, 50.^a e Anexo V ao Caderno de Encargos em conformidade com as orientações emanadas pela AMT.*
- *Nesta conformidade, procedeu-se à retificação do Anexo V do Caderno de Encargos, alterando os indicadores de desempenho e incorporando as suas fórmulas de cálculo, bem como informação sobre os períodos de aferição.*
- *Procedeu-se também à retificação da cláusula 13.^a – Relatórios de Reporte Mensal, Trimestral e Anual, para que essa informação seja incluída nos relatórios mensais, trimestrais e anuais e da cláusula 50.^a – Sanções Contratuais, de forma a abarcar os limites de incumprimento e assim definirem-se penalizações pelos mesmos.”*

118. Mais foi questionado se períodos de reporte corresponde a períodos de apuramento de cumprimento do contrato, tendo sido respondido que “face às alterações/retificações

introduzidas no caderno de encargos referidas nas duas perguntas anteriores e introduzidas no caderno de encargos, os períodos de reporte dos indicadores de desempenho corresponderão aos períodos de apuramento do cumprimento do contrato”.

119. Mais foi referido pela AMT que, a partida poder-se-ia concluir que cada atraso ou adiantamento daria lugar à aplicação de uma sanção, mas não se afigura clara a periodicidade em que as penalidades são apuradas e aplicadas ou se estão em causa médias mensais, trimestrais ou anuais, tendo sido respondido que *“face às alterações/retificações introduzidas no caderno de encargos referidas nas três perguntas anteriores e introduzidas no caderno de encargos, clarificaram-se as questões colocadas pela AMT nomeadamente quanto à periodicidade em que as penalidades são apuradas e aplicadas, estando em causa taxas de execução e taxas de incumprimento de horários mensais (ver cláusulas 13.^a, 50.^a e Anexo V ao Caderno de Encargos)”*
120. Foi também recordado pela AMT que que apuramento de cumprimento e obrigações operacionais, com base em médias anuais ou semestrais podem diluir quebras relevantes na prestação de serviço. A título de exemplo e por hipótese, conforme o índice aplicado e a produção em causa, pode ser possível não cumprir qualquer horário durante todo um mês, mas, anualmente, obter-se índices de cumprimento de 90%. Foram ainda solicitados os adequados esclarecimentos, afigurando-se ser necessária clarificação do caderno de encargos.
121. Face ao exposto o Município referiu:
- *“Face às orientações emanadas pela AMT, foram consideradas taxas de execução e taxas de incumprimento de horários, em detrimento da utilização de médias. Tal como referido anteriormente, tanto o período de reporte como o de apuramento de cumprimento do contrato destes indicadores, será mensal.*
 - *Em conformidade com o acima referido, foram alteradas as redações das cláusulas 2.^a, 4.^a, 13.^a, 41.^a, 42.^a, 50.^a e Anexo V ao Caderno de encargos. O Caderno de Encargos alterado segue em anexo a este documento.*
 - *Segue em anexo a este documento, o Caderno de Encargos com a redação agora proposta.”*

Programa de Concurso

122. Prevê o programa de concurso público para a aquisição de serviço público de transporte rodoviário de passageiros no concelho de Faro, de acordo com as características e requisitos constantes do Caderno de Encargos, estipula, no artigo 10.º que a proposta é constituída pelos seguintes documentos: (i) Documento Europeu Único de Contratação Pública referido no n.º 6, do artigo 57.º do Código dos Contratos Públicos; (ii) Documentos que, em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos contenham os atributos da proposta de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, nomeadamente:
- i. Preço unitário por veículo. Km e preço global da proposta, os quais deverão contemplar a execução de todas as prestações objeto do contrato a celebrar.
 - ii. Qualidade: Acessibilidade para pessoas em cadeira de rodas; Idade máxima da frota (em todo o momento); Norma de emissões; Publicidade;
 - (iii) indicação do número de veículos a afetar à prestação de serviços (incluindo os veículos de substituição), com indicação da sua idade média;
 - (iv) Indicação da percentagem da frota utilizada na exploração do Serviço Público de Transportes, incluindo frota própria ou veículos subcontratados, preparada para a acessibilidade e transporte de um passageiro em cadeira de rodas a bordo do veículo;
 - (v) Documentos que contenham os termos ou condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo Caderno de Encargos, aos quais se pretende que o concorrente se vincule, sob pena de exclusão, designadamente: Condições de pagamento; Prazo do contrato; Os veículos afetos à prestação do serviço deverão estar devidamente caracterizados, ostentando uma cor uniforme e imagem exterior que identifique o serviço prestado;
 - (vi) Cópia da certidão do registo comercial da sociedade ou código de acesso à “Certidão Permanente” da sociedade, a qual corresponde à disponibilização em suporte eletrónico.
123. De acordo com o artigo 13.º o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes fatores e subfatores que o densificam, abrangendo os aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos:
- [confidencial]
124. A 22-01-2020 o Município apresentou documento a seguir em anexo ao procedimento com dados sobre a procura em 2019 das linhas que vão a concurso

III – DA ANÁLISE

125. 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.
126. 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.
127. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento²² 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.”*
128. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes²³ pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos

²² 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.

²³ 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 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."*

cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.²⁴²⁵..

129. No caso concreto não foi celebrado contrato interadministrativo com a AMAL o que se considera essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes²⁶, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região.

130. Sem a confirmação formal da AMAL – designadamente através de contratos interadministrativos ou outras decisões – não existe a garantia da articulação nem de que estejam asseguradas as condições de base para uma efetiva e vantajosa²⁷ 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 público²⁸;
- Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão

²⁴ Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

²⁵ Ver “Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

²⁶ Ver “Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

²⁷ 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.”

²⁸ 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.

131. Contudo, importa garantir - previamente ao lançamento do presente procedimento - que tais condições se mantenham, sobretudo no relacionamento com outras autoridades de transportes e/ou contratos de serviço público celebrados ou que venham a ser celebrados, de forma a criar condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.
132. Recomenda-se, por isso, a existência de prévio acordo expresso de todas as entidades envolvidas.
133. Por outro lado, 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 concorrência²⁹ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
134. 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

²⁹ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;

- «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;

135. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³⁰ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

136. 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.

137. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, 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;"*

³⁰ 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.

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

138. 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.

139. Nos termos do n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP afigura-se que estamos perante uma prestação de serviços assumindo o operador um parte muito relevante do risco.

140. 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^{31, 32}

141. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPT 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”*.³³
142. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo*

³¹ 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).

³² O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, 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.

³³ 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”*.

em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.

143. 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 razoável³⁴, igual ao efeito financeiro líquido”.*
144. 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”.*
145. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*

³⁴ 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”.*

- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*
146. Finalmente, 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”.*
147. Recorda-se que o preço base do concurso é de € [confidencial], sendo o preço máximo a pagar por veículo. Km de € [confidencial] e o número total de veículos.km a realizar é de 1.535.515,00, para um contrato de duração de 3 anos, podendo ser prorrogado por 2 anos.
148. Para se chegar a tal valor, partiu-se da enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo daquele valor, tendo em conta os custos e receitas estimadas da operação que, face às exigências daquela, apenas poderá ser suportada com este modelo contratual.
149. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e exposto supra, afigura-se estarmos, 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 — remuneração e direito de exploração — não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).
150. Por outro lado, afigura-se estarmos perante remunerações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
151. Acresce que a transmissão de informação de ordem operacional, económica e financeira poderão permitir ao Município calibrar o modelo e privilegiar uma gestão dinâmica do mesmo.

Indicadores/penalidades

152. No que se refere a cumprimento de níveis de serviço (obrigações de serviço público) existe especificação sobre o que se considera incumprimento³⁵ passível de sanção.
153. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como as 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 mesmos³⁶.
154. Tal releva para que se possa, efetivamente, determinar o montante das multas contratuais e de sanções pecuniárias, sendo igualmente relevante especificar o período relevante para o apuramento do cumprimento de indicadores de sanções contratuais (base mensal/ trimestral, etc), pois a aplicação de sanções contratuais, numa base anual poderá diluir naquele período alargado quebras relevantes da prestação do serviço público.

³⁵ 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.

³⁶ 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.”

155. Na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivos incumprimentos de horários ou frequências que possam existir, independentemente de culpa, motivos externos ou indicadores, para considerar que existe incumprimento.
156. Se para as restantes obrigações contratuais, sobretudo administrativas e no relacionamento entre as partes, se admitirá uma maior amplitude na decisão do Município, afigura-se que no relacionamento com os passageiros deve sempre ser ponderado um superior nível de exigência, ponderando naturalmente a exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis ou limitadora do normal grau de discricionariedade do Município.
157. Tendo em atenção as peças apresentadas bem como os esclarecimentos, considera-se que existem garantias para que tais objetivos sejam alcançados, recomendando-se, contudo, uma eficaz supervisão da execução contratual, de forma a tornar efetivos os mecanismos contratuais.

Informação

158. No que se refere à transmissão de informação relevante (Anexo do Regulamento), e apesar do previsto no contrato, é recomendável garantir que o futuro operador transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada³⁷, 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 supra.³⁸
159. 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 contratual³⁹, adequando as

³⁷ 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(...)”.

³⁸ 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.”

³⁹ 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

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.

160. 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 elevada⁴⁰, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{41.42}
161. Sem prejuízo dos indicadores contantes 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 adaptando aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes⁴³.
162. 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 ^{44 45}do

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. (...)».

⁴⁰ 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".

⁴¹ 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".

⁴² 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.

⁴³ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁴⁴ 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."

⁴⁵ <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>

artigo 18.º do regulamento 430/2019, de 16 de maio, mas 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.

163. 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 operadores⁴⁶, 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.
164. Considera-se, por isso, recomendável garantir que o futuro operador transmita, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada, 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 supra.
165. 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 incumbentes deve ser dado conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais-
166. No caso concreto, tal não se verificou ou verificou-se forma deficiente e, independentemente do desfecho do procedimento concurso deve ser, desde já, sanado, pelo Município, ou seja, após notificação do presente parecer, deverá ser

⁴⁶ 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

- dado conhecimento de todos os incumprimentos de transmissão de informação por parte dos operadores atualmente incumbentes (e potenciais concorrentes).
167. Considera-se que deverá ser deixado claro que não se pretende uma política de permissividade quanto à atuação de operadores incumpridores, seja no cumprimento de obrigações de serviço público em determinado contrato, seja no que se refere a tentativas de condicionamento da atividade da autoridade de transportes⁴⁷ e na preparação de outros procedimentos concursais.
168. 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.
169. 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.
170. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁴⁸, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

Prazo contratual

171. No que se refere à previsão de custos associados à exploração devem sempre ser ponderados os custos associados eventual amortização de veículos e depreciações e,

⁴⁷ AMT Inicia Procedimentos Contraordenacionais Contra Operadores de Transportes por Incumprimento de Obrigações Legais de Prestação de Informação - https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf

⁴⁸ 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.

designadamente, mecanismos contratuais que deem adequado tratamento à contabilização do valor residual, bem como os custos associados ao sistema de bilhética e de apoio à exploração.

172. 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.
173. Segundo as Orientações da Comissão⁴⁹
- (...) *as regras deste regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento.*
 - *Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.*
 - (...) *A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos,*

⁴⁹ 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

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.”*

174. Nesse sentido, deve ser garantido que os dados de custos tidos em conta garantem a amortização de veículos novos ou usados, o que determinará estimativas diferenciadas, conforme o incumbente seja vencedor e utilize a sua atual frota ou saia vencedor outro operador, que terá de adquirir veículos.
175. Ainda que não seja obrigatório que o prazo contratual seja equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescendo à remuneração obtida com a prestação do serviço, poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, atenta a incerteza dos pressupostos⁵⁰, o nível de exigência do procedimento, e o investimento que é exigido, considera-se que a decisão de eventual prorrogação deve sempre ser fundada de forma objetiva, designadamente no caso os investimentos propostos pelos concorrentes não sejam amortizáveis no prazo inicial ou os custos inerentes a tal amortização seja altos ou não suportáveis e, em paralelo, o contrato deve prever mecanismos de apuramento dos valores de investimento, bem como as respetivas depreciações que que, o prazo contratual seja adequado a tal e/ou que seja previsto o regime de transferência de bens (que integram o estabelecimento), para o Município ou para a concessão seguinte, sendo o operador devidamente compensado pelos valores remanescentes não amortizados.
176. Por outro lado, é igualmente de ponderar a previsão da possibilidade uma prorrogação “premial”, que pode não só basear-se no desempenho do operador no cumprimento

⁵⁰ Agravada pelos efeitos económicos e nos pressupostos da pandemia Covid19, que deverá ser ponderada.

de obrigações, mas também ter em conta a necessidade de ressarcir o operador de investimento não amortizado ou proteger o contrato de alterações ao modelo financeiro de base, não previsíveis e não cobertas por mecanismos de reequilíbrio económico financeiro.

177. Desta forma, poder-se-á potenciar a atratividade do procedimento para todos os concorrentes, estejam ou não instalados no mesmo mercado, criando um verdadeiro ambiente concorrencial.

Procedimento concursal

178. Por isso, existe um dever e uma imposição assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:

- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)*
- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”⁵¹*

179. Desde logo, considera-se recomendável ⁵²que seja divulgada informação suficiente para todos os concorrentes⁵³, designadamente no que se refere a instrumentos de

⁵¹ 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 (...) a obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”*

⁵² 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

⁵³ *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.”*

planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.

180. 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.
181. Face ao exposto 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 caos não o contenham deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.
182. Finalmente, quanto a interfaces e terminais existentes e mesmo que a rede programada dos transportes urbanos não preveja a utilização de terminais ou interfaces em particular, o Município deve garantir que, 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, os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros devem permitir 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.
183. Tal como decorre de análise da Autoridade da Concorrência⁵⁴, o acesso a interfaces e terminais é um fator e de elevando impacto concorrencial, pelo que será de mitigar vantagens que possam decorrer para operadores incumbentes, pelo facto de já deterem instalações na região.
184. Não se poderá ignorar que, para outros concorrentes que não o operador incumbente, os custos de investimento em instalações constituem valores relevantes e

⁵⁴ 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

determinantes e que condicionam (dependendo dos casos) a decisão de apresentar propostas.

Direitos dos Passageiros

185. 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 CE.
186. Para o efeito, é essencial⁵⁵, 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.
187. 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.
188. 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-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.⁵⁶
189. Quanto ao livro de reclamações, considera-se que será de referir expressamente a obrigatoriedade de detenção de livro de reclamações físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir) e de forma que não se confunda com os meios de reclamação próprios ⁵⁷.

⁵⁵ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁵⁶ 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.

⁵⁷ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

190. Quanto ao livro de reclamações, além de referir expressamente a obrigatoriedade de detenção de livro de reclamações físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir), deverá garantir-se o seu cumprimento mas também impedir que não se confunda com os meios de reclamação próprios ⁵⁸ e eu, no caso eletrónico, seja claramente visível e acessível.

Direitos dos trabalhadores

191. Por outro lado, no que se refere ao ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, “o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: *«Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços»*”.

192. Referem também aquelas Orientações⁵⁹ 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

⁵⁸ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

⁵⁹ “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.”

prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.

193. 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.”*.
194. 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 *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT*.
195. Por isso, deverá o Município e o operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁶⁰, 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 Portugal⁶¹, bem como em instrumentos de contratação coletiva de

⁶⁰ 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”.

⁶¹ 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

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

Conclusão

196. 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 acordo com as obrigações de serviço público fixadas, 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.

197. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e exposto 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).

198. Ademais, 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

obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

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

Racionalidades basilares

199. 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.
200. 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.
201. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
202. 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.

203. 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.
204. 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.
205. 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.
206. 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.
207. 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.
208. 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 RECOMENDAÇÕES

209. 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
210. 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.
211. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados⁶² -, 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.
212. 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.
213. Sem prejuízo das considerações efetuadas ao longo do Parecer, face ao exposto considera-se ser de determinar, quanto ao procedimento concursal que se deve:
- Garantir, previamente ao lançamento do presente procedimento, que existe acordo expresso 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

⁶² https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

procedimento municipal e do contrato resultante do procedimento intermunicipal;

- Divulgar 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 negócio⁶³, 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;
- Garantir, de forma efetiva e eficaz, a correspondência dos dados transmitidos e indicadores do contrato, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento⁶⁴, incluindo a sua efetiva mensurabilidade;
- No que se refere a penalidades contratuais, garantir a utilização expressa dos 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 que operador deve facultar à autoridades parte/totalidade dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e que também permitirá a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste

⁶³ 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.*”

⁶⁴ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

2015⁶⁵⁶⁶, devendo ser expresso que o incumprimento de tal obrigação deverá constituir infração punível com multa contratual;

- Garantir o cumprimento da transmissão de informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP, por parte do operador;
- Garantir o cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro;
- Clarificar que qualquer incumprimento do contrato, seja ele qual for, é passível de sancionamento, apenas excecionado, naturalmente, por razões de força maior ou inimputáveis ao prestador de serviços. Neste caso, atender ao facto que situações de pandemia podem desonerar o operador do cumprimento de obrigações.
- Garantir a disponibilização de contabilidade analítica, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades;
- Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁶⁷, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;⁶⁸

214. Considera-se também ser de recomendar:

- Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;

⁶⁵ 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. (...)”.

⁶⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶⁸ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

- Atenta a incerteza dos pressupostos, o nível de exigência do procedimento, e o investimento que é exigido, garantir que o prazo contratual é compatível com o investimento e nível de exigência pretendido bem como garantir a eficazes mecanismos contratuais de avaliação anual do mesmo e de calibração dos seus pressupostos (via prazo contratual ou sua prorrogação) em caso de não verificação daqueles pressupostos, tanto para o operador como para o Município;
- Realizar auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades;
- Garantir que o ajustamento da compensação deve ter em conta dados reais de exploração, de forma a evitar situação de sobrecompensação ou compensação insuficiente.

215. Recomenda-se também que, da execução contratual resulte a avaliação e informação anual de uma conta de exploração da operação, da perspetiva do operador do Município (já que a receita é da titularidade deste) 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.

216. Mais se recomenda que tal relatório abrange os atuais serviços, desde 2015, também para efeitos de elaboração dos relatórios previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.

217. Finalmente, dever-se-á ter:

- Ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública⁶⁹, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- 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.

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

219. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e 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.

⁶⁹ http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf

220. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
221. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e 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.

V – DAS CONCLUSÕES

222. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, tendo em conta as diversas recomendações efetuadas, nos seguintes termos:
- No que concerne ao objeto específico deste parecer, está 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;
 - No entanto, o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações e recomendações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique um incumprimento não fundamentado;
 - 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.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

Por outro lado, tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 04 de fevereiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho